

# Atenea

Por una democracia 50/50

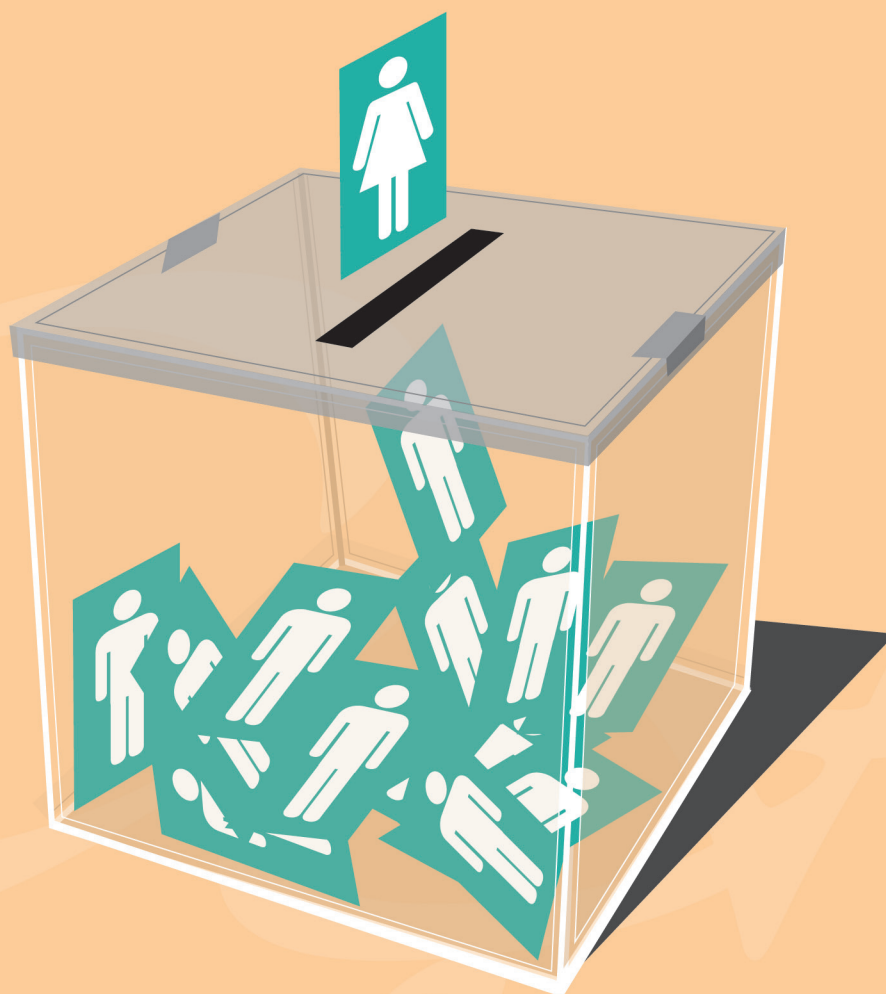


ONU  
MUJERES



ATENEA: MECANISMO DE ACCELERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PANAMÁ DIAGNÓSTICO NACIONAL



**ELECTORAS PERO NO ELEGIDAS  
ES EL TIEMPO DE LAS  
CIUDADANAS**

Diagnóstico sobre las  
condiciones para ejercer  
el derecho de participación  
política de las mujeres en  
Panamá ■

2015

**Consultora a cargo de la investigación:**

María del C. Roquebert

**Coordinación nacional de la publicación:**

María Fernández Trueba, Especialista en Género, PNUD Panamá  
Harry Brown Araúz, Especialista en Gobernabilidad, PNUD Panamá  
Dayanara Salazar, Especialista en Programas e Investigaciones, ONU Mujeres

**Coordinación regional:**

Beatriz Llanos, Coordinadora Regional de ATENEA  
José Incio, Especialista Estadístico de ATENEA

**Equipo interagencial regional:**

Neus Bernabeú, Experta regional en Género y Gobernabilidad, PNUD  
Irene Aguirrezabal, Asesora regional en Participación Política de las Mujeres, ONU Mujeres  
Pilar Tello, Coordinadora de Género para Latinoamérica, IDEA Internacional  
Rosa Lucía Peña, Especialista regional en Género y Gobernabilidad, PNUD

**Corrección de estilo:** Anaf Linares Méndez

**Diseño y diagramación:** Melissa Larín / [melissalarin@puramenta.com](mailto:melissalarin@puramenta.com)



# ELECTORAS PERO NO ELEGIDAS ES EL TIEMPO DE LAS CIUDADANAS

Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho  
de participación política de las mujeres en Panamá ■

15 de abril de 2015

## PRÓLOGO ■

Hace 20 años, en 1995, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que constituyen una hoja de ruta de carácter político en materia de los derechos humanos de las mujeres, abogaba ya por el logro de una representación paritaria de ambos sexos en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública, de ser necesario, a través de la adopción de medidas afirmativas. Desde los organismos internacionales, Naciones Unidas incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio -que debían ser alcanzados en 2015- uno específico orientado a promover la igualdad de género (ODM3) y la autonomía de la mujer. Transcurrido ese plazo, a nivel global se constata que las mujeres van accediendo lentamente al poder político (en particular, en el poder legislativo), gracias a la adopción de cuotas y otras medidas afirmativas temporales, aunque aún dista mucho de ser alcanzada la paridad representativa.

América Latina es una región con importantes avances pero también con enormes desafíos. Desde 1980, se ha elegido democráticamente a seis mujeres como Presidentas de la República y tres de ellas han sido reelegidas en sus cargos lo que, a nivel simbólico, ha ayudado a romper barreras culturales respecto del alcance de las carreras políticas de las mujeres. Asimismo, la legislación sobre cuotas y, sobre todo, el debate paritario en los últimos años, con resultados paritarios en las últimas elecciones celebradas en Bolivia, han sido determinantes para que más mujeres electas hayan logrado participar en los parlamentos. Sin embargo, persisten importantes deficiencias en el empoderamiento político de las mujeres, tanto en las condiciones de acceso como de permanencia, con grandes diferencias entre países así como dentro de los países, dependiendo del nivel de gobierno, con una bajísima participación de mujeres políticas en los niveles locales o sub-nacionales. Igualmente difícil es el acceso a través de los partidos políticos, cuyo compromiso con la igualdad de género sigue siendo muy deficitario. Junto a ello, se observa que, aun cuando se producen cambios, no siempre son sostenidos o unidireccionales.

En ese sentido, en los países de la región todavía es necesario impulsar una serie de reformas orientadas a acelerar los cambios hasta alcanzar la paridad en todos los espacios de poder político. Para ello se requieren diagnósticos integrales y propuestas de reforma orientadas a la comunicación y la acción política que puedan ser impulsadas de manera consensuada por los actores nacionales, institucionales y sociedad civil, en cada uno de sus contextos particulares.

Es por ello que desde 2011, la alianza inter-agencial conformada por PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional -organizaciones con una amplia experiencia en la promoción y fortalecimiento del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres- ha venido sumando esfuerzos para diseñar e impulsar "ATENEA - Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina, República Dominicana y Haití", en diecinueve países.

*“El poder de este documento, en comparación con otros diagnósticos y análisis realizados sobre la temática en el país, es el análisis sistemático de las diferentes dimensiones establecidas para valorar el estado de la participación política de las mujeres en Panamá...”*

---

Con este proyecto se pretende brindar información, análisis, herramientas de comunicación e incidencia y facilitar espacios de diálogo con los actores nacionales para impulsar los procesos de cambio necesarios en cada país. Así mismo, a medida que avance la iniciativa, vamos a poder aportar una visión regional comparada.

El diagnóstico de Panamá que aquí presentamos es el resultado de la primera aplicación del proyecto Atenea en un país. La información recabada y el análisis realizado pretenden ofrecer un panorama integrado y ordenado del estado de situación de la participación política de las mujeres en Panamá con el objetivo de que contribuya a generar debates y sinergias entre los agentes impulsores de la Mesa, fortaleciendo una democracia más inclusiva e igualitaria en Panamá.

El poder de este documento, en comparación con otros diagnósticos y análisis realizados sobre la temática en el país, es el análisis sistemático de las diferentes dimensiones establecidas para valorar el estado de la participación política de las mujeres en Panamá, así como la comparabilidad regional de los cuarenta indicadores, que brindan un panorama comparado del estado de situación del país con otros países de la región y permitirá identificar buenas prácticas y rutas de acción para alcanzar más eficientemente la democracia paritaria en Panamá.

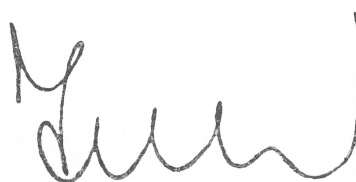
Para su realización, ha sido clave la disponibilidad de información a partir de fuentes de las mismas instituciones nacionales, así como los aportes realizados por los actores clave congregados en la Mesa encargada de impulsar las acciones subsecuentes que se derivan del presente documento.

Esperamos que este aporte analítico para la acción brinde pistas suficientes para que las mujeres panameñas puedan realizar plenamente sus derechos políticos, siendo electoras y elegidas, brindando luz donde ahora existen claro-oscuros para una verdadera y efectiva democracia paritaria en Panamá.



**Martín Santiago**

Coordinador Residente  
Sistema de las Naciones Unidas en Panamá



**Daniel Zovatto**

Director Regional para América Latina y el Caribe  
IDEA Internacional

## AGRADECIMIENTOS

El presente diagnóstico es el resultado de una iniciativa que se basa en una permanente suma de esfuerzos y acción coordinada que ha involucrado a las tres organizaciones que la impulsan (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional) a nivel regional, así como a sus oficinas en el ámbito nacional. En ese sentido, nuestro agradecimiento a los equipos organizacionales y técnicos que han trabajado permanentemente guiando/acompañando este proceso en Panamá, brindando su asesoría, opiniones y reflexiones.

Es necesario así mismo, reconocer la colaboración de las instituciones nacionales que han proporcionado los datos primarios para poder realizar este diagnóstico y desarrollar el subsiguiente análisis, como son el Tribunal Electoral de Panamá, especialmente a la Magistrada Suplente Yara Campos; y la Asamblea Nacional de Diputados, en especial a la Jefa de Estadísticas María del Pilar Vásquez. Así también a las personas que ofrecieron aportes a través de las entrevistas que se realizaron: a Andrés Mójica, Coordinador de Presidencia de la Corte Suprema de Justicia del Órgano Judicial; a Carlos Díaz, Director del Centro de Estudios Democráticos; a Osman Valdés, Director de Organización Electoral del Tribunal Electoral; y a Miguel Cárdenas, Secretario Técnico de Gobierno de la Asamblea Nacional de Diputados.

Finalmente, queremos agradecer y destacar el protagonismo de las diferentes instituciones y actores políticos nacionales que desde un inicio acogieron con gran entusiasmo la ejecución de ATENEA en Panamá y que han participado en diferentes momentos del proceso, facilitando información clave sobre la participación política de las mujeres y/o brindando sus reflexiones para poder contextualizar adecuadamente los hallazgos realizados y afinar las recomendaciones de reformas políticas que en este documento se proponen. Entre ellos queremos destacar al Tribunal Electoral, el Órgano Judicial, el Instituto Nacional de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, el Centro de Investigaciones de Humanidades de la Universidad de Panamá, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Secretaría de las Mujeres del Partido Panameñista, la Secretaría de las Mujeres del Partido Popular, a la H.D. Ana Matilde Gómez, a la Asociación de Municipios de Panamá, al grupo Iniciativa por la Paridad, al Centro de Iniciativas Democráticas, a la Organización Afropanameña Soy, al Observatorio de Derechos Afropanameños, a la Alianza de Mujeres, a CODIM, a FUNDAGÉNERO y al Espacio de Encuentro de Mujeres.

Por último, no quisiéramos dejar de reconocer su compromiso para formar parte de un proceso concertado de generación y apoyo de acciones concretas que permitan que la democracia panameña avance sostenidamente hacia la paridad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos. Un camino en el cual esperamos, el presente documento pueda ser un importante primer paso.

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Breve descripción del Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe (ATENEA)                   | 7  |
| I.A. El proceso de aplicación en Panamá y resultados país del Índice de Paridad Política                                                               | 8  |
| II. Aplicando <b>ATENEA</b> en Panamá                                                                                                                  | 15 |
| II.A. Contexto y marco conceptual del diagnóstico del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Panamá            | 15 |
| II.B. Una breve mirada a la situación general de las mujeres en Panamá                                                                                 | 16 |
| II.C. Resultados del Índice de Paridad Política en Panamá                                                                                              | 18 |
| 1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal                                                                          | 18 |
| 1.1. El marco regulatorio de la Ley 4/1999: la igualdad formal estancada                                                                               | 19 |
| 1.2. Principios de igualdad y paridad como precepto constitucional. Avanzar desde la interpretación sistemática de los derechos humanos de las mujeres | 20 |
| 1.3. Avances y desafíos en la regulación del derecho a una vida sin violencia                                                                          | 21 |
| 2. Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio                                                                                                    | 23 |
| 3. Adopción de medidas de cuota o paridad                                                                                                              | 24 |
| 3.1. El porcentaje de participación de mujeres en el nivel parlamentario y local: una medida condenada al fracaso                                      | 26 |
| 4. Presencia de mujeres en el poder ejecutivo y administración pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo                 | 30 |
| 5. Presencia de mujeres en el poder legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso y ejercicio del cargo                               | 34 |
| 6. Presencia de mujeres en los poderes judicial y electoral y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo                                          | 39 |
| 7. Presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones                               | 42 |
| 8. Presencia de mujeres en los gobiernos locales                                                                                                       | 46 |
| CONCLUSIONES                                                                                                                                           | 49 |
| RECOMENDACIONES                                                                                                                                        | 54 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS                                                                                                                             | 59 |
| ANEXOS                                                                                                                                                 | 61 |





# I. Breve descripción del Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe (ATENEA) ■

Desde el año 2011, el Área de Género del Centro Regional del PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional han creado una alianza con el fin de impulsar una herramienta orientada a dinamizar y acelerar los avances en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. Conscientes de que hay que complejizar la mirada de las desigualdades en el ámbito político para generar cambios sostenidos, en el año 2014 han puesto en marcha de manera conjunta el proyecto “**ATENEA- Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres**” que permitirá a los diecinueve países de América Latina y el Caribe<sup>1</sup> donde se aplique:

- » contar con información sistemática, periódica, comparada y con perspectiva de género sobre la presencia de las mujeres en los distintos espacios de participación política;
- » realizar un análisis multidimensional sobre el acceso, el ejercicio y la permanencia de las mujeres en diversos espacios de poder político, así como sobre algunas condiciones para su participación;
- » generar recomendaciones específicas y estratégicas para avanzar en la igualdad de género y la paridad en el ámbito de los derechos políticos en cada país;
- » promover una acción coordinada entre actores nacionales para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres.

La implementación de ATENEA implica desarrollar cuatro estrategias específicas e interrelacionadas, denominadas los pilares del mecanismo de aceleración: Información, Análisis, Comunicación y Acción. Facilitadas en cada país por las oficinas nacionales de las organizaciones impulsoras, estas estrategias se desarrollan en el marco de un proceso de diálogo con los actores político-institucionales y sociales relevantes en el área de la participación política quienes, articulados en la denominada Mesa de Asesores, intercambian información y experiencias, retroalimentan el análisis, difunden los hallazgos y son responsables finales de la acción política.

La ejecución de cada una de estas estrategias a nivel nacional implica lo siguiente:

<sup>1</sup> Los diecinueve países donde se tiene previsto aplicar esta iniciativa son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

**Información.** La recolección de información se realiza a través de una ficha estandarizada aplicada con posterioridad a la realización de elecciones presidenciales y/o parlamentarias. La ficha contiene preguntas orientadas al levantamiento de información para alimentar el Índice de Paridad Política. Este índice mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria, a través de ocho dimensiones de análisis y cuarenta indicadores estandarizados y comparables. Dicha ficha permite, además, recabar información complementaria para contextualizar y tener una mirada más integral de los hallazgos, como por ejemplo, la relacionada con los compromisos nacionales con la igualdad, el sistema político-electoral vigente, datos históricos de presencia en cargos y otras condiciones importantes para el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

**Análisis.** La generación de un Diagnóstico Nacional que brinde un análisis integral del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres y recomendaciones muy concretas para impulsar reformas puntuales (en caso sean necesarias) en base al Índice de Paridad Política. Asimismo, la información complementaria y la identificación de buenas o malas prácticas. Tanto el diagnóstico como las recomendaciones de reforma son retroalimentadas por la Mesa de Asesores.

**Comunicación.** El diseño de un plan de comunicación que, partiendo de la identificación de las prioridades definidas por cada diagnóstico nacional, transmita mensajes comunicacionales claros por diversas vías a la opinión pública en general, a los tomadores de decisiones y a las organizaciones que trabajan en la incidencia política.

**Acción.** En base a las recomendaciones concretas generadas, se inicia un proceso de diseño de rutas de acción. Este proceso se canaliza a través del espacio de diálogo constituido por la Mesa de Asesores con el fin de impulsar actuaciones coordinadas orientadas a lograr cambios a favor del ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres en cada país, proceso en el que los propios actores nacionales son los protagonistas.

## I.A El proceso de aplicación en Panamá y resultados país del Índice de Paridad Política

En octubre de 2014, se inició la aplicación de *ATENEA* en Panamá bajo el liderazgo de la Oficina de País del PNUD, con el apoyo de la Oficina Regional de ONU Mujeres (en su calidad de miembro del UNCT<sup>2</sup> en el país) y la asesoría permanente de un equipo técnico regional. En esta sección se presentan los resultados de la aplicación de las estrategias de “Información” y “Análisis” en los términos anteriormente explicados.

En Panamá se aplicó el Índice de Paridad Política como herramienta de la estrategia de información. Este índice, en base a los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales adoptados por los Estados, define el derecho a la participación política de las mujeres como: *“El derecho (...) al acceso y la plena participación en la vida política y pública lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”*.

<sup>2</sup> Equipo de país, por sus siglas en inglés *United Nations Country Team*.

A partir de esta definición, el Índice de Paridad Política mide, desde una perspectiva paritaria, el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en base al número de dimensiones e indicadores señalados en el cuadro 1. Estos indicadores tienen un carácter dicotómico o de porcentaje o de promedio.

■ CUADRO 1: Dimensiones y número de indicadores del Índice de Paridad Política

| DIMENSIÓN             | I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL                                                                                     | II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO                                           | III. CUOTA / PARIDAD                                                                                                                                                                                                                  | IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA                                                                                           | V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja / Única)                                                                                                         | VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL                                                                                 | VII. PARTIDOS POLÍTICOS                                                                                                                                                                                               | VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)                                                                                                                              |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definición            | Recoge las condiciones formales mínimas que cada Estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política. | Monitorea el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a las autoridades. | Monitorea los esfuerzos del Estado por cumplir sus compromisos generando condiciones, a través de acciones afirmativas o medidas paritarias, para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones de todo nivel. | Mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas. | Mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales. | Mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella. | Mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones partidarias, y por tanto, en la agenda política y el debate público. | Mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel municipal. |
| Número de indicadores | 5                                                                                                                                                                 | 1                                                                               | 9                                                                                                                                                                                                                                     | 5                                                                                                                                      | 10                                                                                                                                                 | 3                                                                                                                    | 5                                                                                                                                                                                                                     | 2                                                                                                                                                             |

El cálculo de este Índice implica que, para cada indicador, se defina un objetivo en el que se determina el mejor valor posible al que un país determinado puede llegar. Por ejemplo, en el caso de indicadores de presencia (en cargos o candidaturas) el objetivo es la paridad –es decir, que las mujeres constituyan un 50%– y bajo determinadas condiciones, el objetivo es la existencia de éstas. Luego se calcula la distancia del puntaje de cada país hacia el objetivo predefinido con la finalidad de medir qué tan cerca o lejos se encuentran los países de alcanzar la meta propuesta.

A continuación, se estandarizan las distancias hacia los objetivos propuestos de modo que todos los países obtengan un puntaje entre 0 y 1, donde 0 significa que el país cumplió con el objetivo alcanzando la meta propuesta y 1 que el país está en la peor situación posible con respecto al objetivo. Finalmente, se invierte la escala de cada uno de los indicadores de modo tal que el número 1 refleje la mejor situación posible (es decir, que el país llegó a la paridad y reúne las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres) y 0 refleje la peor situación posible (es decir, que el país no ha logrado ningún avance hacia la meta de la paridad y el establecimiento de condiciones mínimas). Finalmente, se multiplica ese resultado por 100.

Todos los pasos descritos para el cálculo de cada uno de los indicadores pueden resumirse en la fórmula que se detalla a continuación.

El puntaje del indicador  $y$  para el *iésimo* ( $i$ ) país es:

$$y_i = \left(1 - \frac{b - a_i}{b}\right) * 100$$

Donde:

$b$  = Objetivo propuesto para el indicador

$a$  = Valor obtenido para el país ( $i$ )

La condición es que si  $\frac{b - a_i}{b} < 0$  entonces lo asumimos como 0.

Finalmente, para obtener la puntuación global por país, se calcula el promedio aritmético de los indicadores para cada dimensión, siendo el promedio de las dimensiones el puntaje final.

Realizados los cálculos, Panamá obtuvo un puntaje global de **37 sobre un total de 100 puntos posibles**. Es decir, el país se encuentra aún bastante lejos del objetivo de lograr un ejercicio igualitario y paritario de los derechos políticos de las mujeres. Si se analiza cada una de las ocho dimensiones consideradas por el Índice, se encuentra que la fortaleza más clara del país radica en la dimensión **Ejercicio del Derecho al Sufragio**, en la que logró una puntuación de **80** puntos en el indicador de participación electoral de las mujeres debido a los importantes niveles de ejercicio del voto que se registraron.

En menor medida se observan algunos avances en la dimensión **Partidos Políticos**, en la que Panamá alcanzó una puntuación de **55.6**, básicamente por la existencia en varias de las organizaciones analizadas de compromisos estatutarios y propuestas electorales relacionadas con la igualdad de género o la no discriminación por sexo y la existencia de Unidades de la Mujer. Sin embargo, las mujeres siguen lejos de alcanzar una presencia paritaria en sus máximas instancias y dichas unidades tiene escasa influencia real.

Hay también cierto progreso en la dimensión **Poder Ejecutivo y Administración Pública**, en la que se obtuvo **53.8** puntos. Si bien el porcentaje de mujeres en cargos ministeriales sigue siendo muy exiguo, su proporción es mayor en puestos viceministeriales. Asimismo, aunque son pocas las mujeres ministras y están ausentes de las áreas más asociadas con lo productivo, su permanencia en los cargos es mayor que la de los hombres, aunque se requiere más investigaciones para contextualizar este dato. Finalmente, con relación al mecanismo de la mujer, persisten algunos retos con respecto a su jerarquía y fortalecimiento.

■ **CUADRO 2: Resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política en Panamá**  
(por indicador, por dimensiones y global)

| DIMENSIÓN                                                                           | NÚMERO                 | INDICADORES                                                                                                                                           | PUNTAJE     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>I.COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL</b> | <b>I1</b>              | Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional                                                                            | <b>100</b>  |
|                                                                                     | <b>I2</b>              | Inclusión de la paridad como precepto constitucional                                                                                                  | <b>0</b>    |
|                                                                                     | <b>I3</b>              | Existencia de una Ley de igualdad                                                                                                                     | <b>100</b>  |
|                                                                                     | <b>I4</b>              | Existencia de una Ley de acceso a una vida libre de violencia                                                                                         | <b>0</b>    |
|                                                                                     | <b>I5</b>              | Existencia de una Ley contra la discriminación                                                                                                        | <b>0</b>    |
|                                                                                     | <b>TOTAL DIMENSIÓN</b> | <b>40</b>                                                                                                                                             |             |
| <b>II.EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO</b>                                         | <b>I6</b>              | Participación electoral de mujeres                                                                                                                    | <b>80</b>   |
|                                                                                     | <b>TOTAL DIMENSIÓN</b> | <b>80</b>                                                                                                                                             |             |
| <b>III.CUOTA/ PARIDAD</b>                                                           | <b>I7</b>              | Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública                                                                       | <b>60</b>   |
|                                                                                     | <b>I8</b>              | Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento*                                                           | <b>0</b>    |
|                                                                                     | <b>I9</b>              | Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales                         | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>I10</b>             | Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad                           | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>I11</b>             | Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad                            | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>I12</b>             | Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales*                                                  | <b>0</b>    |
|                                                                                     | <b>I13</b>             | Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales                                 | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>I14</b>             | Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad                                   | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>I15</b>             | Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad                                    | <b>NA</b>   |
|                                                                                     | <b>TOTAL DIMENSIÓN</b> | <b>20</b>                                                                                                                                             |             |
| <b>IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>                                 | <b>I16</b>             | Porcentaje de mujeres titulares de Ministerios o Secretarías de Estado                                                                                | <b>28.6</b> |
|                                                                                     | <b>I17</b>             | Porcentaje de mujeres que ocupan Ministerios/Secretarías de Estado de “producción” y “preservación del sistema”                                       | <b>20</b>   |
|                                                                                     | <b>I18</b>             | Diferencia por sexo en la duración promedio en el cargo de las personas que ocuparon un Ministerio en los gabinetes en el último período presidencial | <b>100</b>  |
|                                                                                     | <b>I19</b>             | Porcentaje de mujeres titulares de Viceministerios                                                                                                    | <b>70,4</b> |
|                                                                                     | <b>I20</b>             | Existencia y nivel jerárquico de un mecanismo nacional de mujer/ género en el Poder Ejecutivo                                                         | <b>50</b>   |
|                                                                                     | <b>TOTAL DIMENSIÓN</b> | <b>53.8</b>                                                                                                                                           |             |

|                                            |                 |                                                                                                                                                    |      |
|--------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| V.PODER LEGISLATIVO<br>(Cámara Baja/Única) | I21             | Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas                                                                                                    | 33.2 |
|                                            | I22             | Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal                                                                                                   | NA   |
|                                            | I23             | Porcentaje de mujeres electas (titulares)                                                                                                          | 36   |
|                                            | I24             | Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva                                                                                             | 0    |
|                                            | I25             | Porcentaje de comisiones presididas por una mujer                                                                                                  | 13.4 |
|                                            | I26             | Porcentaje de comisiones legislativas de “producción” y “preservación del sistema” presididas por mujeres                                          | 0    |
|                                            | I27             | Porcentaje de jefas de bancadas                                                                                                                    | 0    |
|                                            | I28             | Existencia de una comisión de mujer/género                                                                                                         | 100  |
|                                            | I29             | Existencia de una unidad técnica para la transversalización de género                                                                              | 0    |
|                                            | I30             | Existencia de una bancada femenina                                                                                                                 | 0    |
|                                            | TOTAL DIMENSIÓN | 20.3                                                                                                                                               |      |
| VI.PODER JUDICIAL<br>y PODER ELECTORAL     | I31             | Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación                                                                    | 0    |
|                                            | I32             | Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales                                                                      | 0    |
|                                            | I33             | Existencia de un mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales                                                           | 0    |
|                                            | TOTAL DIMENSIÓN | 0                                                                                                                                                  |      |
| VII.PARTIDOS POLÍTICOS                     | I34             | Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo                                            | 60   |
|                                            | I35             | Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional                                                                         | 34.6 |
|                                            | I36             | Porcentaje de partidos políticos con unidades de la mujer/igualdad                                                                                 | 100  |
|                                            | I37             | Habilitación normativa de la unidad de la mujer/igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas                        | 0    |
|                                            | I38             | Porcentaje de partidos políticos que incluyeron una agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial | 83.3 |
|                                            | TOTAL DIMENSIÓN | 55.6                                                                                                                                               |      |
| VIII. GOBIERNO LOCAL<br>(MUNICIPAL)        | I39             | Porcentaje de Alcaldesas                                                                                                                           | 31.2 |
|                                            | I40             | Porcentaje de Concejalas en el gobierno municipal                                                                                                  | 21.6 |
|                                            | TOTAL DIMENSIÓN | 26.4                                                                                                                                               |      |
| TOTAL PANAMÁ 2014                          |                 | 37                                                                                                                                                 |      |

NA= No aplica

\*En los indicadores 8 y 12 sólo se obtiene puntaje si la medida establecida aplica a las candidaturas a ser inscritas en cada competencia electoral.

En las cinco dimensiones restantes, Panamá presenta importantes déficits. Por ejemplo, en la dimensión **Poder Judicial y Poder Electoral**, la ausencia total de mujeres magistradas aunada a la inexistencia de mecanismos de género en el órgano jurisdiccional electoral, ha hecho que el puntaje sea **0**. Asimismo, la escasa presencia de mujeres en las nominaciones electorales y cargos electos a nivel legislativo (Cámara Única), su ausencia en los puestos de mayor poder parlamentario y la inexistencia de algunas condiciones para facilitar el ejercicio de su función, han generado un puntaje de apenas **20.3 puntos** en la dimensión **Poder Legislativo**. Los resultados obtenidos en la dimensión **Gobierno local (municipal)** fueron ligeramente superiores pero igual de preocupantes pues los escasos porcentajes de mujeres en los cargos respectivos determinaron una puntuación de **26.4**.

Con relación a los **Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal**, los **40** puntos obtenidos son resultado de la inexistencia de una normativa específica o de la regulación deficitaria en algunos temas clave. Finalmente, los apenas **20** puntos alcanzados en la dimensión **Cuota/Paridad**, son el reflejo del débil diseño de las medidas aprobadas para incorporar mujeres en las nominaciones a cargos de elección popular las que, debido a las múltiples válvulas de escape existentes, han convertido en ineficaz la regulación vigente para lograr el objetivo de promover un mayor número de mujeres, tanto en la contienda electoral como en los cargos electos.

En resumen, Panamá se sitúa claramente –tanto a nivel global como en las diferentes dimensiones citadas– en una situación de enormes desafíos y de urgente necesidad de concretar reformas eficaces para garantizar realmente un ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, meta que por ahora se vislumbra muy lejana.

El Índice de Paridad Política constituye sólo una primera “fotografía” del estado de la participación política de las mujeres panameñas. A continuación se presenta el diagnóstico detallado de la situación y las recomendaciones perfiladas en base a los indicadores del Índice e información complementaria, que permiten comprender a cabalidad la situación y los retos en este país.





## II. Aplicando ATENEA en Panamá

### II.A. Contexto y marco conceptual del diagnóstico del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Panamá

El diagnóstico sobre el estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Panamá, recoge los resultados del proceso de recolección de información mediante la “Ficha de recolección de información a nivel de país” para la aplicación del Índice de Paridad Política. En el caso de Panamá, este proceso se desarrolló entre octubre y noviembre de 2014, con referencia directa a las elecciones generales realizadas en el mes de mayo de ese mismo año.<sup>3</sup>

La presentación del diagnóstico se ha estructurado con base en las ocho dimensiones centrales que conforman el Índice de Paridad Política, a saber: compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal; ejercicio del derecho al sufragio; adopción de medidas de cuota o paridad; presencia de mujeres en el poder ejecutivo y la administración pública; en el poder legislativo; en el poder judicial y electoral; en los partidos políticos; y en el gobierno local municipal.

El enfoque que se ha aplicado a lo largo de todo el análisis consiste en la medición del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. Para los efectos de este diagnóstico, partimos del marco conceptual aportado por la *Declaración de Atenas* (1992) que fue adoptada en la Primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” y que define a la paridad, en el contexto de los derechos políticos, como:

*“un concepto de sociedad integrada a partes iguales por mujeres y hombres, en la cual la representación equilibrada de ambos en las funciones decisorias de la política es condición previa al disfrute pleno y en pie de igualdad de la ciudadanía, y en la cual las tasas de participación similares o equivalentes de mujeres y hombres (...) en el conjunto del proceso democrático, es un principio de democracia”.*<sup>4</sup>

En el marco conceptual del Mecanismo de Aceleración ATENEA se utiliza el concepto de “paridad estricta”; es decir, de un 50%-50% de presencia para ambos sexos.<sup>5</sup>

La metodología utilizada se basa en la recopilación, revisión y análisis de información disponible en fuentes primarias y secundarias, tales como:

<sup>3</sup> Decreto No. 7 del 13 de marzo de 2013 del Tribunal Electoral que reglamenta las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014 para elegir Presidente, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales.

<sup>4</sup> Véase Declaración de Atenas (1992) en: [http://www.urv.cat/media/upload/arxius/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxius/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)

<sup>5</sup> Cfr. Conceptos de paridad “estricta” y paridad “flexible” en: Llanos Cabanillas, Beatriz. *A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo en “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica.* IDEA-CIM-OEA. Págs. 37-38. Disponible en: <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>

- Los datos y estadísticas oficiales proporcionados por los Informes del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral (TE), de la Asamblea Nacional (AN) y del Órgano Judicial (OJ).
- La revisión y análisis de la normativa jurídica vigente: Constitución Política de la República de Panamá (CPRP); Código Electoral (CE); Código Judicial (CJ); convenios internacionales ratificados por Panamá; leyes y decretos que regulan la materia electoral; normas estatutarias de los partidos políticos analizados; y otras leyes y decretos nacionales relacionados.
- La revisión y análisis de estudios, informes, investigaciones y publicaciones vinculadas a la temática abordada.
- La revisión y análisis de los estatutos, planes y programas de gobierno de los partidos políticos y/o alianzas políticas analizados.
- Entrevistas con actores clave del TE, la AN y el OJ.

Para cada una de las dimensiones antes citadas, se realiza una descripción de los aspectos más relevantes que se derivan de la aplicación del Índice de Paridad Política para Panamá. A partir de la interpretación de dichos datos, se desarrolla un análisis identificando obstáculos, limitantes y vacíos que existen en el país para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Finalmente, en base a la valoración de los hallazgos que se reportan, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones puntuales de reformas y acciones para avanzar en el logro del objetivo de la paridad política entre mujeres y hombres.

## II.B. Una breve mirada a la situación general de las mujeres en Panamá

La condición de las mujeres en Panamá ha variado y mejorado de manera significativa, especialmente en algunas áreas como la educación y el empleo. Sin embargo, lejos está aún el país de la igualdad entre hombres y mujeres. Avanzar hacia la meta de la paridad y lograr condiciones de igualdad para el disfrute pleno de la ciudadanía, requiere del conocimiento de la realidad sobre la cual pretendemos intervenir.

El Cuarto Informe de Panamá sobre el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2014,<sup>6</sup> nos aporta datos e información oficial recientes y nos acerca a la situación socio-económica de las mujeres en Panamá:

- Las estadísticas de educación marcan una tendencia: las mujeres permanecen mayor tiempo en el sistema educativo que los hombres y culminan sus estudios en mayor grado que los hombres, especialmente, en los niveles de premedia, media y superior. La relación mujer/hombre en la enseñanza superior universitaria muestra para el año 1990 que por cada 100 hombres se matriculaban casi 140 mujeres; en el año 2012, la relación fue de 150 mujeres por cada 100 hombres.
- A pesar del registro de un incremento en los últimos años de la población femenina ocupada y de que las mujeres alcanzan niveles más altos de

<sup>6</sup> Sistema de las Naciones Unidas. *Cuarto Informe de Panamá. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Gobierno de la República de Panamá. Año 2014. Págs. 24-25, 112-116.

instrucción y acumulan más años de escolaridad que los hombres, su inserción laboral sigue estando por debajo del promedio nacional. Asimismo, una vez empleadas, reciben una remuneración menor que la que reciben los hombres por el mismo trabajo desempeñado.

- La tasa de actividad económica para el año 2013 a nivel del país y en el área urbana fue de 64.1%; en el área rural varió a 64.2%. Al analizar los datos por sexo, se observa que los hombres tenían una participación de 79.1% a nivel total, 77.6% en el área urbana y 84.2% en el área rural; mientras que las mujeres mostraban una participación de 49.7% a nivel total, 51.9% en el área urbana y 43.2% en el área rural. Esto refleja la no vinculación de la formación académica con la inserción laboral.
- Las tasas de desempleo de las mujeres son mayores que las de los hombres. En el período 2003-2013, el desempleo femenino disminuyó en mayor proporción que el masculino. El desempleo de las mujeres se redujo de 18.1% en 2003 a 5.3% en 2013; mientras que la tasa de desempleo de los hombres disminuyó de 10.1% en 2003 a 3.3% en 2013.

Un dato clave vinculado a las restricciones de acceso a la participación de las mujeres en la vida pública y política es el relativo a la doble jornada de trabajo productivo y reproductivo que ellas realizan. Para el análisis, los resultados de la primera Encuesta del Uso del Tiempo del INEC e INAMU (2011) resultan reveladores: las mujeres trabajan 9 horas más por semana que los hombres.<sup>7</sup>

En cuanto a la violencia de género, los datos publicados por el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género (OPVG) de la Defensoría del Pueblo señalan que en el período 2008- 2010 perdieron la vida de forma violenta un total de 194 mujeres; el incremento en 2009, en comparación con el año 2008, fue de 90.5%. Según el lugar de ocurrencia de las muertes, 59.9% fue en lugares privados, sobre todo en casa de las víctimas, y 36.1% en espacios públicos.<sup>8</sup>

Los datos arriba plasmados reflejan sólo una visión panorámica de la situación de desigualdad que afecta a las panameñas y guarda relación con el andamiaje legal del país en materia de derechos humanos, lo que incide necesariamente en los indicadores de derechos políticos de las mujeres. Tal y como veremos con mayor detalle en la siguiente sección, con los resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política del Mecanismo de Aceleración ATENEA, Panamá obtuvo un puntaje global de 37.2 sobre un total de 100 puntos posibles. El país tiene un largo camino por recorrer para el logro de un ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres. Conocer dónde se encuentran los principales vacíos constituye un paso en la dirección correcta.

<sup>7</sup> En cuanto a la estructura del uso del tiempo por sexo: al cuidado de menores y adolescentes, las mujeres dedican el 5.0 % en contraste con 1.4 % que dedican los hombres; en las actividades culinarias, las mujeres participan con un 5.7 % del tiempo, mientras que los hombres con 1.7 %; en el aseo de la vivienda, las mujeres utilizan el 3.4 % contra 1.6 % que dedican los hombres; y finalmente en arreglo de ropa, las mujeres ocupan un 2.2 %, mientras que los hombres tan sólo 0.6 %. Cfr. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Encuesta del Uso del Tiempo. Comentarios. Pág. 2. Panamá, 2011.

Disponible en: [https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P5151COMENTARIOS\\_EUT.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P5151COMENTARIOS_EUT.pdf)

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe Anual del Observatorio Panameño contra la Violencia de Género*. 2010. Último informe oficial disponible en: [http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com\\_flippingbook&view=book&id=71:informe-anual-del-opvg-2010&catid=9:opvg&Itemid=151](http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=71:informe-anual-del-opvg-2010&catid=9:opvg&Itemid=151)

## II.C. Resultados del Índice de Paridad Política en Panamá

### 1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal

- Los instrumentos internacionales en materia de igualdad, no discriminación y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, suscritos y ratificados por Panamá aparecen en el siguiente cuadro:<sup>9</sup>

■ **CUADRO 3. Instrumentos internacionales vinculantes relacionados con la condición de la mujer y vigentes en la República de Panamá, por año de suscripción y ratificación**

| ALCANCE     | INSTRUMENTO                                                                                        | AÑO DE SUSCRIPCIÓN | AÑO DE RATIFICACIÓN |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------|
| UNIVERSALES | Carta de las Naciones Unidas (1945)                                                                | 1945               | 1945                |
|             | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)                                         | 1976               | 1977                |
|             | CEDAW (1979)                                                                                       | 1981               | 1981                |
|             | Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)                                                           | 2001               | 2001                |
| REGIONALES  | Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948)                                          | 1951               | 1951                |
|             | Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)               | 1951               | 1951                |
|             | Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)                                                 | 1977               | 1978                |
|             | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)                        | 1992               | 1992                |
|             | Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) | 1995               | 1995                |

Un hallazgo inesperado en la verificación de fuentes durante el proceso de recolección de información para la ficha de país, fue constatar en el registro oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá (MIRE) que el Estado panameño no ha suscrito ni ratificado la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952).<sup>10</sup>

En este contexto, el Índice de Paridad Política midió las condiciones formales mínimas que ofrece el Estado panameño para implementar medidas que garanticen la igualdad de las mujeres en el ejercicio de su derecho a la participación política. Panamá alcanzó un puntaje de 40 en esta dimensión, que abarca la adopción a nivel constitucional de principios clave y la regulación de determinadas leyes (igualdad, acceso a una vida libre de violencia y contra la discriminación). Los resultados expresan que el país cuenta con un marco legal básico para promover los derechos humanos de las mujeres, pero aún tiene importantes asignaturas pendientes.

<sup>9</sup> El artículo 4 de la CPRP establece que “La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional”. Sin embargo, esta norma ha sido interpretada insistentemente por la CSJ en el sentido de que: “los tratados y otras normas de derecho internacional sólo pueden considerarse como parte del bloque constitucional por vía de excepción...”. Véase Sentencia en Gaceta Oficial Digital del 5 de abril de 2013.

<sup>10</sup> MIRE, Registro de Convenciones o Tratados ratificados por Panamá sobre Estatuto de la Mujer, Cfr. Pág. 79. Disponible en: <http://www.mire.gob.pa/sites/default/files/documentos/Tratados/tratados-multilaterales-vigentes.pdf>

Cabe señalar que el Mecanismo ATENEA analiza la existencia de compromisos nacionales con la igualdad y la no discriminación, mas no evalúa el diseño o la consistencia de su regulación en la legislación del país. En este sentido, las fortalezas de Panamá en esta primera dimensión del Índice de Paridad Política son la inclusión del principio de no discriminación entre hombres y mujeres en el nivel constitucional y la existencia de una ley de igualdad de oportunidades. Por su parte, los desafíos tienen que ver con la incorporación del principio de paridad como precepto constitucional y leyes específicas en materias sustantivas como el acceso a una vida libre de violencia y la no discriminación.

El principio de no discriminación por sexo está regulado en el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, en los siguientes términos: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. Por su parte, la regulación específica en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres está contenida en la Ley No. 4 del 29 de enero de 1999 (Ley 4/1999) y su reglamentación, aprobada por el Decreto Ejecutivo No. 53 del 25 de junio de 2002.

## 1.1.

### El marco regulatorio de la Ley 4/1999: la igualdad formal estancada

Los resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política del Mecanismo ATENEA permiten identificar los vacíos que quedan por completar. A la vez, contribuyen a la reflexión sobre la necesaria revisión del marco legal logrado hasta ahora por el país. Este es el caso de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, Ley 4/1999, que debe ser sometida a un examen crítico para comprobar su vigencia y efectividad.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el marco del mandato que le confiere la Convención de la CEDAW, ha emitido un sinnúmero de recomendaciones para Panamá.<sup>11</sup> En cuanto al marco jurídico para la igualdad, la no discriminación y la definición de discriminación, el Comité ha valorado positivamente, tanto la Ley 4/1999 como la incorporación al derecho interno de una definición de discriminación en consonancia con la Convención. De igual forma ha reconocido el gran número de leyes que se han promulgado para fomentar la igualdad entre los géneros; sin embargo, también ha señalado que estas leyes no se han puesto en práctica eficazmente. Entre sus recomendaciones, el Comité incluye la adopción de medidas y la asignación de recursos suficientes para aplicar, tanto *de jure* como *de facto*, todas las disposiciones jurídicas encaminadas a garantizar la igualdad entre los géneros y la no discriminación.<sup>12</sup>

La escasa ejecución de la Ley 4/1999 está vinculada a su estructura de enunciados generales, carente de prohibiciones y sanciones, con un mecanismo de seguimiento desarticulado por su propia reglamentación. La actual ley de igualdad es “tanto símbolo como culminación de una etapa”.<sup>13</sup> Iniciar una nueva etapa implica la revisión y reforma de la Ley 4/1999 para que se convierta en una plataforma jurídica eficaz que integre los compromisos internacionales asumidos por Panamá y que permita el paso de la igualdad formal a la igualdad material.

<sup>11</sup> Las más recientes Observaciones del Comité de la CEDAW para Panamá fueron emitidas durante el 45 período de sesiones, realizadas del 18 de enero al 5 de febrero de 2010, producto del examen de los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados, que fueron presentados por el país sobre las medidas adoptadas para la aplicación de los derechos de la Convención en los períodos que van de los años 1994 a 2008.

<sup>12</sup> Cfr. Documento CEDAW/C/PAN/CO/7. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Panamá. Naciones Unidas. 45º período de sesiones. 5 de febrero de 2010. Versión en español. Recomendaciones No. 12 y 13, pág.3.

<sup>13</sup> UNGO, U. *Cambiar para que todo cambie: una aproximación a la relación mujeres, política y cultura en Panamá*, en Cuaderno de Ciencias Sociales No. 1. Ciudadanía, Políticas de Género e Institucionalidad en Panamá. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa de Panamá (FLACSO-Panamá). Año 2010. Págs. 14 y 15.

## 1.2. Principios de igualdad y paridad como precepto constitucional. Avanzar desde la interpretación sistemática de los derechos humanos de las mujeres

Además de reformar la Ley 4/1999, se requiere de cambios más profundos para incorporar los principios de igualdad y paridad en un nivel jerárquico superior, como la Constitución Política. Ante la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente paralela, que es uno de los compromisos del nuevo gobierno, vale tener presente como referente y base para la discusión el Anteproyecto de la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la CPRP del año 2011, especialmente las propuestas en materia de igualdad y no discriminación, acciones afirmativas, interpretación del contenido y alcance de los tratados internacionales de Derechos Humanos (DDHH) como parte integral de la Constitución.<sup>14</sup>

En el Anteproyecto de Reformas del año 2011 no se incluyó, expresamente, el principio de paridad política, ni se hizo referencia directa a la igualdad entre hombres y mujeres. Lo anterior advierte que no fue en su momento, ni será un tema de fácil concertación en la posible instalación de una Asamblea Constituyente. Es necesario crear las condiciones para el debate constituyente, como mínimo para lograr la inclusión expresa del principio de igualdad entre hombres y mujeres, y superar la proposición sobre la prohibición de discriminación tal cual fue plasmada en la propuesta de la Comisión de Reformas Constitucionales:

*“El Estado garantizará que no habrá fueros o privilegios, propiciando las condiciones de inclusión y equidad de todas las personas ante la ley, para que reciban la misma protección y trato de las autoridades para ejercer sus derechos y deberes, libertades y oportunidades sin discriminación por razones como raza, etnia, cultura, sexo, nacimiento, nacionalidad, discapacidad, clase social, edad, identificación y orientación sexual, apariencia física, idioma, creencias religiosas, ideas u opiniones políticas y filosóficas. El Estado promoverá, mediante acciones afirmativas, las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos que enfrentan discriminación o marginación”.*

Otra ruta que es necesario trabajar tiene que ver con la innovación constitucional vía una interpretación sistemática de los DDHH de las mujeres. Un punto de inflexión puede ser la interpretación del artículo 19 de la CPRP que contiene el principio de la no discriminación por sexo, así como los principales instrumentos internacionales en materia de DDHH ratificados por el Estado panameño, en especial la CEDAW, a la luz del cambio constitucional operado en el artículo 17 de la CPRP en la reforma del año 2004. Esta nueva mirada puede orientar la discusión, la definición de rutas estratégicas y la construcción de plataformas favorables para reformas y medidas que aceleren la igualdad de facto en el ejercicio del derecho de participación política de las mujeres.

La propuesta es superar el enfoque de las brechas legislativas ancladas en una interpretación formal de las normas legales y avanzar hacia la interpretación sistemática e integral de

<sup>14</sup> En el año 2011 se integró la Comisión Especial de Consulta de las Reformas que luego de 9 meses de trabajo, en estrecha colaboración con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), presentó el Anteproyecto de Acto Constitucional que contenía propuestas de reformas sustantivas en cuanto a “Deberes y Derechos Fundamentales”. Cfr. [http://www.concertacion.org.pa/pdf\\_doc/ANTEPPROYECTO\\_DE\\_ACTO\\_CONSTITUCIONAL\\_VERSION\\_DEFINITIVA.pdf](http://www.concertacion.org.pa/pdf_doc/ANTEPPROYECTO_DE_ACTO_CONSTITUCIONAL_VERSION_DEFINITIVA.pdf)



protección de los DDHH de las mujeres, a través de la incorporación al llamado bloque de la constitucionalidad de aquellas normas del derecho internacional de los DDHH.<sup>15</sup>

Es posible plantear este nuevo enfoque luego de la reforma constitucional del artículo 17 de la CPRP que incorporó un segundo párrafo en 2004 y con ello, nuevas posibilidades interpretativas:

**Artículo 17 CPRP.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

**Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.** (El resaltado no está en el original)

La norma citada crea el mecanismo que faculta a las autoridades de la República de Panamá –no sólo por vía de la interpretación sino por la vía de la creación del derecho– para ampliar el marco de protección de derechos y garantías que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de las mujeres. El artículo 19 de la CPRP contiene el principio de no discriminación como derecho y garantía mínima, pero no excluyente de las medidas de aplicación directa establecidas en la CEDAW. Esta es una vía que debe ser explorada.

## 1.3. Avances y desafíos en la regulación del derecho a una vida sin violencia

En el marco normativo panameño no existe una ley específica que regule de manera integral todos los ámbitos y alcances contemplados en la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención Belem do Pará”, ratificada por Panamá en 1995. Sin embargo, vale destacar que se registran avances importantes en la regulación de la materia, a través de algunos de los siguientes instrumentos jurídicos:

- » Ley No. 4 del 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 Contiene la Igualdad de Oportunidades”, señala a la violencia contra las mujeres como una de las áreas de especial atención.
- » La Ley No. 38 del 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, deroga artículos de la Ley No. 27 de 1995 y dicta otras disposiciones”.
- » Ley 14 del 18 de mayo de 2007, mediante la cual se adopta el nuevo Código Penal de Panamá. Se incorpora en su Título V “De los Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil”, el Capítulo V “De la Violencia Doméstica y el maltrato al

<sup>15</sup> La doctrina del bloque de la constitucionalidad fue una de las innovaciones más importantes del constitucionalismo panameño en la década del '90, especialmente en la integración de convenios internacionales que consagran derechos fundamentales (civiles y políticos). Cfr. Hoyos, A. *Justicia Contenciosa Administrativa y Derechos Humanos*. Instituto Panameño de Derecho Procesal. 1991. “Otros derechos humanos justiciables,...”, serían los que se refieren al debido proceso legal, al principio de igualdad y de no discriminación”; *Control Judicial y Bloque de la Constitucionalidad*. Pág. 803.

niño, niña y adolescente” del Título I. 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. Se incorpora además en el delito de lesiones personales, una pena de prisión de 4 a 6 años cuando la lesión se produzca como consecuencia de actos de violencia doméstica. Se aumenta también la pena de prisión por delitos de violencia doméstica de 2 a 4 años.

- » Ley 82 del 24 de octubre de 2013, por la cual se adoptan medidas de prevención de la violencia contra las mujeres y se reforma el Código Penal para tipificar el delito de Femicidio y sancionar hechos de violencia contra la mujer.

Aun reconociendo estos avances, es importante no olvidar el compromiso asumido por Panamá como Estado parte de la Convención Belém do Pará desde su ratificación, en cuanto a las garantías de protección integral del derecho a una vida sin violencia.

En los informes del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) ya se han señalado y reiterado algunos de los desafíos y recomendaciones para avanzar en la materia, entre otros: que se modifique y/o armonice la normativa jurídica relacionada con la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres a la luz de la definición de “violencia contra las mujeres” establecida en los artículos

#### ■ BUENA PRÁCTICA

##### Articulación de esfuerzos para reforzar mecanismos de protección penal a mujeres víctimas de violencia de género

| ACTORES CLAVE                                                                                                                                                                                   | RESEÑA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alianza del Movimiento de Mujeres, Poder Ejecutivo (Ministerio de Desarrollo Social), Procuraduría General de la Nación, Poder Legislativo (Comisión de Gobierno), Defensoría del Pueblo</b> | <p>Como parte del proceso de reformas al Código Penal y Código Procesal Penal del año 2008, estas organizaciones e instancias gubernamentales logran articular esfuerzos y desarrollar, conjuntamente, acciones propositivas y de cabildeo para mejorar, reforzar y evitar retrocesos en los mecanismos jurídicos de protección a las víctimas de violencia, tanto en el seno de la Comisión de Notables a cargo de tales reformas, así como en la Asamblea Nacional durante los procesos de revisión y análisis que se dieron en las Comisiones y subcomisiones especiales de trabajo y en los debates del proyecto de ley.</p> <p>Este esfuerzo de articulación tuvo como resultado que el nuevo Código Penal (Ley 14/2007) incluyera figuras como: agravamiento de las penas para el delito de homicidio cuando sea cometido por un acto de violencia doméstica; agravamiento de penas para los delitos de lesiones personales y de violación cuando se produzca como consecuencia de actos de violencia doméstica; inclusión en la clasificación de las penas de la medida de arrestos de fines de semana para los agresores.</p> <p>También se logró que en el Código Procesal Penal (aprobado mediante la Ley No. 63 del 28 de agosto de 2008) se incluyesen dentro de las “Medidas de Protección a Víctimas, Testigos y Colaboradores, las medidas especiales de protección a la víctima de violencia doméstica y otros delitos. En los delitos de violencia doméstica, delitos contra la libertad sexual, maltrato de personas menores de edad, lesiones personales y trata de personas, y en aquellos delitos donde se afecte la seguridad personal de la víctima, el Fiscal, el Juez de Garantías, el Juez Municipal o el Tribunal de Juicio podrá aplicar cualesquiera de las medidas protectoras contempladas en este artículo. Se eliminó la mediación y desistimiento en casos de violencia doméstica.</p> |



1 y 2 de la Convención; así como la ampliación del concepto de violencia contra las mujeres de acuerdo a esta Convención.<sup>16</sup>

## 2. Ejercicio por parte de las mujeres del derecho al sufragio

La segunda dimensión analizada por el Índice de Paridad Política del Mecanismo ATENEA, el derecho al sufragio, es la que presenta el mayor puntaje para Panamá. Como se observa en el cuadro 5, las cifras oficiales del Tribunal Electoral de la última elección presidencial que corresponde al año 2014 muestran, en cuanto a conformación del padrón electoral, que del total de personas que estaban registradas para votar, un 49.9% está representando por hombres y un 50.1% por mujeres.

### ■ CUADRO 5. Conformación del padrón electoral en las elecciones generales de la República de Panamá. Año 2014.

|                                                               | Número de electores | % de participación |
|---------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|
| Total de electores/as inscritos en el registro electoral      | 2,457,401           | 100%               |
| Total de electores hombres inscritos en el registro electoral | 1,226,229           | 49.9%              |
| Total de electoras mujeres inscritas en el registro electoral | 1,231,172           | 50.1%              |

Fuente: Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

Los datos de participación electoral del TE, desagregados por sexo, presentados en el cuadro 6, revelan que más mujeres que hombres acudieron a ejercer el derecho al sufragio en las elecciones generales de 2014. Del total de personas que votaron, un 47.7% correspondió a hombres frente a 52.3% de mujeres.

### ■ CUADRO 6. Participación electoral en las elecciones generales de la República de Panamá, según sexo. Año 2014.

|                               | Número de electores | % de participación |
|-------------------------------|---------------------|--------------------|
| Total de votos emitido        | 1,886,308           | 100%               |
| Número de hombres que votaron | 899,895             | 47.7%              |
| Número de mujeres que votaron | 985,674             | 52.3%              |

Fuente: Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

Si bien existe un número de votantes que no acuden al proceso de elecciones debido a que no existe sanción por no acudir a las urnas, es importante destacar que el porcentaje de votación en elecciones generales es alto en el país. Lo anterior es una muestra del

<sup>16</sup> Véase las recomendaciones en: MESECVI (2012). *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Recomendaciones No. 1. Págs. 15-18. Así también véase: MESECVI (2014). *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Recomendación 140. Pág. 55. OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/I-CE/doc.10/14 rev1. 27 de noviembre de 2014. Informes disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>

marcado interés de las mujeres en el quehacer político, contrario a lo que tradicionalmente era argumentado para justificar la subrepresentación de las mujeres en los ámbitos de participación política.

A este hecho positivo se suma como dato de interés que más mujeres con nivel de afiliación partidistas acuden a las urnas en Panamá. Tal referencia se recoge en un reciente estudio sobre participación política de las mujeres en las dos elecciones previas. En el año 2004, el 56.4% de las mujeres que ejerció el voto eran afiliadas a algún partido político; en las elecciones de 2009, el 51% de las mujeres que acudió a las urnas tenía afiliación partidaria.<sup>17</sup> Es decir, no sólo existe el interés de las mujeres en la vida política, sino que las mujeres constituyen un poderoso activo en los procesos electorales.

Lejos parecen haber quedado aquellas elecciones de 1936 en las que las sufragistas panameñas, Clara González, Otilia Arosemena y Élide Campodónico solicitaron la cédula de identidad personal para ejercer su derecho al voto y recibieron como respuesta del Secretario de Gobierno: *“En Panamá no hay ciudadanas sino ciudadanos”*.<sup>18</sup> Las mujeres en Panamá aún tuvieron que esperar diez años más para poder ejercer el derecho al sufragio sin ningún tipo de restricciones, luego del proceso constituyente originario que concluyó con la proclamación de la Constitución de 1946.<sup>19</sup>

Próximos a cumplir 70 años del reconocimiento formal en Panamá -en la Constitución de 1946- de la existencia de ciudadanos y ciudadanas, vale recordar las décadas de luchas por ese derecho fundamental de participación política. Al hacerlo, es una tarea impostergable reconocer y redimensionar, no sólo a aquellas mujeres de quienes somos todas deudoras, sino también sus estrategias y alianzas para alcanzar ese derecho.

Todo esto puede ser el contexto y pretexto para fijar la imagen objetivo de la paridad como pilar fundamental de nuestra democracia. Una de las estrategias podría ser el desarrollo de campañas nacionales para la generación de conciencia pública sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones, tal y como lo señala el Comité de la CEDAW en su recomendación No. 33.

### 3. Adopción de medidas de cuota o paridad

En esta cuarta dimensión del Índice de Paridad Política, cuota/paridad, Panamá sólo alcanzó 20 puntos por la existencia de un porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la Administración Pública. En los ámbitos parlamentario y local no obtuvo puntuación, dado que la medida legal vigente en el país solamente rige para las elecciones internas de los partidos políticos y no aplica a listas electorales inscritas, que es lo medido por el Mecanismo ATENEA. Pese a que no puntuó en esos indicadores, se analizan los principales aspectos de su diseño para identificar sus debilidades y recomendar reformas puntuales para superarlas.

<sup>17</sup> Bernal Vásquez, Dayana. *Participación Política de la Mujer en Panamá. Obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia*. SENACYT-ONU Mujeres. Panamá, 2013. Pág. 59.

<sup>18</sup> Marco Serra, Y. *Clara González de Berhringer. Biografía*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Universidad de Panamá, Panamá, 2007. Pág. 113.

<sup>19</sup> La Ley 89 del 7 de julio de 1904 restringía el derecho al voto de la mujer en las elecciones directas de Consejos municipales y diputados. La Ley 98 del 5 de julio de 1941 restringía el derecho al sufragio así: *“La panameña de 21 años cumplidos que posea un diploma universitario o tenga formación profesional, normal de enseñanza secundaria, podrá votar y ser elegida en las entidades provinciales”*. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=9>

Las medidas aprobadas en Panamá no han sido reguladas a nivel constitucional en ninguno de sus ámbitos de aplicación. La regulación legal de la cuota en la administración pública está contenida en la Ley No. 4/1999 y en el Decreto Ejecutivo 53/2002 que la reglamenta; mientras que la paridad en los ámbitos parlamentario y local están reguladas por el Código Electoral (CE). También está regulada en el CE la paridad para la dirección partidaria; sin embargo, la adopción de este tipo de medidas en el ámbito partidario no ha sido incluida como uno de los indicadores del Índice.

La cuota en el poder ejecutivo y la administración pública está regulada de manera enunciativa y como parte de las acciones de política pública que el Estado desarrollará para estimular la participación de las mujeres en la Ley 4/1999 (artículo 7, numeral 6) en los siguientes términos: *“Establecer la obligación para los gobiernos de garantizar la participación de por lo menos el treinta por ciento (30%) de mujeres como ministras, viceministras y directoras de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades gubernamentales”*.

El Decreto Ejecutivo 53/2002 reglamentario de la Ley 4/1999 procuró desarrollar los conceptos, mecanismos institucionales y procedimientos para la implementación de la cuota, de los cuales carecía la ley; sin embargo, fue redactada en un estilo más bien programático. La única mención a un porcentaje mínimo de participación de mujeres se encuentra en su artículo 22, directamente referido a la creación de un mecanismo de monitoreo *“con el fin de garantizar un porcentaje no menor del cincuenta por ciento (50%) de participación de las diversas mujeres, en todos los órganos y estructuras de toma de decisiones y negociación de políticas públicas”*. Claro está que esta aspiración consignada en un decreto reglamentario, sin la jerarquía normativa para modificar la Ley 4/1999, no puede interpretarse como un aumento de la cuota del 30% al 50% en el ámbito de la administración pública.

Dado el carácter meramente enunciativo de los preceptos señalados, no se ha llegado a cumplir con la cuota del 30% en el poder ejecutivo y la administración pública establecida en la Ley 4/1999. Tampoco se ha puesto en funcionamiento el mecanismo de monitoreo establecido en el Decreto Ejecutivo 53/2002 para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las instancias de concertación de políticas públicas.

En el ámbito parlamentario, el aumento del porcentaje de la cuota electoral de las candidaturas para mujeres del 30% al 50% en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, se produjo en la última reforma al CE, mediante la Ley 54 de 2012. Se mantuvo la directiva a los partidos políticos de establecer, en su régimen interno, los procedimientos para hacer efectiva la cuota establecida. Además, se añadió en esta reforma el requerimiento de verificación expresa mediante firma de las listas de postulaciones por parte de la respectiva Secretaría de la Mujer de los partidos políticos. Se mantuvo a la vez la posibilidad de incumplirla, en caso de que dicha Secretaría acredite la imposibilidad de alcanzar el número de mujeres establecido.

Este aumento del porcentaje de cuota electoral adoptado en el ámbito legislativo quedó plasmado en el artículo 239 del Código Electoral, luego de las reformas introducidas mediante la Ley 54/2012, en los siguientes términos:

**Artículo 239 CE.** En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaria femenina del partido, sea inferior al porcentaje del que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Para el ámbito local, también aplica el artículo 239 CE, considerando que dicha norma no lo excluye y debe interpretarse en concordancia con el artículo 236 del CE, que a la letra dice:

**Artículo 236 CE.** Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán:

1. Cuando se trate de candidatos a Presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a Vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el Directorio Nacional.
2. Cuando se trate de Diputados al Parlamento Centroamericano, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación.
3. **Cuando se trate de postulaciones de Diputados de la República, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.** (El resaltado no está en el original)

Como se desprende de la normativa aplicable al ámbito parlamentario y local, el porcentaje de representación mínima del 50% fijado solamente aplica a las elecciones primarias de los partidos para la selección de candidaturas, cuya puesta en práctica real queda a discreción de dichas organizaciones. En ese sentido, autoras como Bernal<sup>20</sup> se han mostrado reticentes a considerar esta regulación como una medida paritaria en estricto sentido.

### 3.1. El porcentaje de participación de mujeres en el nivel parlamentario y local: una medida condenada al fracaso

Han transcurrido 17 años desde que se reconociera en Panamá la primera cuota electoral para mujeres. Sin embargo, puesta a prueba en cuatro elecciones generales nacionales, se evidencia que su diseño estaba condenado al fracaso al incluirse cortapisas para eludirla desde su reconocimiento formal. La Ley 22 del 14 de junio de 1997 (Ley 22/1997) que reformó el Código Electoral, estableció de manera indicativa que los partidos políticos,

<sup>20</sup> Bernal Vásquez, D. Ob.cit. Págs.176-178.

en sus elecciones internas, debían “garantizar que por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”.

Panamá ya había reconocido el diseño deficitario en sus respuestas a las Observaciones del Comité de la CEDAW, con relación específica al diseño original para la aplicación de la cuota electoral de 30%, establecida en la Ley 22/1997, señalando que:

*“...se neutralizó la efectividad del reconocimiento del mínimo del 30%, dado que, en aquella reforma de la ley electoral, no se dispuso qué mecanismo ni qué autoridad interna del colectivo, velaría por indicar los criterios que se utilizarían para objetivamente constatar que la participación femenina no se había dado en el porcentaje inferior que trataba la norma.”<sup>21</sup>*

En el estudio sobre la evolución de la participación política de las mujeres panameñas (1990-2010) realizado por CIM-OEA,<sup>22</sup> ya se señalaba con respecto al diseño original antes mencionado y a partir del análisis de las diversas modalidades del sistema de cuotas aprobadas en América Latina, que el sistema de cuotas panameño era de tipo indicativo pues carecía de un mandato de posicionamiento en las listas y no establecía sanciones en caso de incumplimiento. Por tanto, sólo indicaba que debía existir una ruta, pero no decía cómo desarrollarla, lo cual tiene efectos negativos en la efectividad de este tipo de medidas, tal como expresan las expertas Archenti y Tula:

*“Un elemento clave para su efectividad es que la legislación contenga un mandato de posición, es decir, que establezca lugares expectables o “salidores” en la lista para ser ocupados por las mujeres (ya sea sobre la base de un porcentaje definido, o bien, ocupando lugares fijos). El objetivo de establecer, no sólo porcentajes mínimos de género sino también lugares mínimos a ser ocupados en la lista, está orientado a garantizar el acceso de las mujeres a los cargos, evitando que los “gatekeepers” partidarios las ubiquen en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas.”<sup>23</sup>*

No es hasta el año 2006 que se acogen las observaciones del Comité de la CEDAW en los términos deficitarios que ya han sido señalados. La Ley 60 del 29 de diciembre de 2006 reforma el CE y mantiene la normativa de la cuota electoral de participación política de las mujeres: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.”

Se incorpora en esta reforma una declaración sobre el procedimiento y la instancia verificadora en los siguientes términos: “los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en

<sup>21</sup> Naciones Unidas. CEDAW/C/PAN/Q/7/Add.1. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Grupo de trabajo anterior al período de sesiones. 45º período de sesiones. 18 de enero al 5 de febrero de 2010. *Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados*. Panamá. Pág. 24.

<sup>22</sup> CIM-OEA (2011). *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas. Período 1990-2010*. Universidad de Panamá-Instituto de la Mujer-Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos. Panamá. Pág. 25.

<sup>23</sup> Véase en Nélida Archenti y María Inés Tula. *Cuotas de género y tipo de lista en América Latina*. Revista OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 13, nº 1. Junho, 2007. Págs. 197-198.

*este artículo.* También se estableció que: *“En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que se trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”.*

El efecto neutralizador reconocido desde su diseño original (1997) por la ausencia de mecanismos –que fue remitido a la regulación estatutaria (2006)– ha persistido hasta su última modificación (2012) en la que se aumentó la cuota al 50%. La suerte del “mecanismo y la definición de la autoridad interna del colectivo político” que fueron incorporados para corregir el diseño original quedó en manos de las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos, pero sin otorgarles al mismo tiempo poder coercitivo o de decisión para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo de la cuota electoral. Por ejemplo, el Decreto 7/2013, reglamentario de las elecciones generales del año 2014, estableció este trámite pero no indicó cuál sería el procedimiento en caso de que la Secretaría de la Mujer no firmara la lista o se negara a realizarlo.<sup>24</sup>

Las más recientes Observaciones del Comité de la CEDAW para Panamá fueron emitidas durante el 45° período de sesiones, realizadas del 18 de enero al 5 de febrero de 2010, producto del examen de los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados, que fue presentado por el país sobre las medidas adoptadas para la aplicación de los derechos de la Convención en los períodos que cubren de 1994 a 2008.<sup>25</sup>

En el cuadro No. 7 se destacan algunas de las Observaciones Finales del Comité (2010) que están relacionadas con las posibles causas del estancamiento en el proceso de creación de condiciones materiales para el avance en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, a saber, la no comprensión e inefectiva aplicación de las medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención.

Por todos los elementos antes expuestos, se puede concluir que la actual estructura de la norma en Panamá, a nivel parlamentario y municipal, genera un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad que pone en situación de desventaja a las mujeres que quieran ejercer su derecho a la participación política a lo interno de los colectivos políticos.

Las características y alcance de su diseño, en el marco del sistema electoral panameño en el que se inscribe y desarrolla, no contienen por sí mismos las condiciones básicas para garantizar una mayor elegibilidad de las mujeres en la contienda electoral, ni en el ámbito parlamentario ni en el local.

<sup>24</sup> El Decreto 7 del 13 de marzo de 2013, por el cual se reglamentaron las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014, estableció en su artículo 31 sobre Participación Femenina que: *“Los memoriales de postulaciones de los partidos políticos deberán venir acompañados de una certificación de la Secretaría de la Mujer o su equivalente, emitida bajo la gravedad de juramento, dando fe de que la respectiva postulación cumplió a lo interno del partido con el 50% de candidaturas de mujeres, para garantizar la participación femenina, o de que no hubo féminas postuladas de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral”.*

<sup>25</sup> El Comité examinó los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá (CEDAW/C/PAN/7) en sus sesiones 922a y 923a celebradas el 1 de febrero de 2010 (véase en CEDAW/C/SR.922 y 923). La lista de cuestiones y preguntas del Comité se encuentran en el documento CEDAW/C/PAN/Q/7. Las respuestas de Panamá pueden verse en el documento CEDAW/C/PAN/Q/7/Add.1.



■ **CUADRO 7. Observaciones finales para Panamá del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre Derechos Políticos de las Mujeres. Año 2010.**

| Principales esferas de preocupación         | Recomendaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Medidas especiales de carácter temporal     | <p><b>Número 16.</b> El Comité está preocupado por el hecho de que <b>las medidas especiales de carácter temporal no se utilicen sistemáticamente</b> en el Estado parte como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en todas las esferas de la Convención.</p> <p>El Comité también está preocupado porque <b>la falta de una comprensión clara de las medidas especiales de carácter temporal y de la razón por la que se aplican</b> en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, que es de aplicación directa en el Estado parte, está obstaculizando el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres.</p>                                                                                                |
|                                             | <p><b>Número 17.</b> El Comité alienta al Estado parte a adoptar leyes que dispongan específicamente la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y con la recomendación general número 25 del Comité para agilizar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en los ámbitos en que la mujer no esté suficientemente representada o esté en situación desfavorable.</p> <p>El Comité recomienda que el Estado parte haga que <b>se tome conciencia pública de la aplicabilidad directa del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención</b>, así como de la importancia de las medidas especiales de carácter temporal para agilizar el proceso encaminado al logro de la igualdad entre los géneros.</p> |
| Participación en la vida política y pública | <p><b>Número 32.</b> Si bien acoge con beneplácito la Ley número 22 del 14 de julio de 1997, por la cual se reformó el Código Electoral y se dispuso, entre otras cosas, que el 30% de los cargos electivos los ocuparan mujeres, el Comité está preocupado porque <b>no se han aplicado las medidas necesarias para garantizar que los partidos políticos cumplan esa cuota</b>. También está preocupado por la aparente falta de conciencia e interés de los partidos políticos sobre la inclusión de más mujeres.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                             | <p><b>Número 33.</b> El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para aplicar de manera efectiva la Ley número 22 y fomentar la participación de la mujer en la vida política. El Comité también sugiere que <b>el Estado parte elabore programas de capacitación sobre liderazgo destinados a las mujeres y lleve a cabo campañas de toma de conciencia sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones</b>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información publicada en el documento CEDAW/C/PAN/CO/7. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Panamá. Naciones Unidas.

## 4. Presencia de mujeres en el poder ejecutivo y la administración pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo

Es importante señalar, como antecedente, que Panamá es uno de los pocos países de América Latina que ha tenido una mujer Presidenta de la República, Mireya Moscoso, elegida democráticamente para el período presidencial 1999-2004. En las recientes elecciones generales del año 2014, por primera vez en la historia panameña, una mujer, Isabel Saint-Malo, fue electa como Vicepresidenta de la República.

En este contexto y para esta dimensión del Índice de Paridad Política del Mecanismo de Aceleración *ATENEA*, se midieron aspectos como el porcentaje de mujeres titulares en gabinetes y viceministerios del Poder Ejecutivo, mujeres en los *cargos* ministeriales de corte no tradicional y la diferencia por sexo en la duración promedio en los cargos ministeriales, así como la existencia y grado de jerarquía del mecanismo nacional para la igualdad de las mujeres.

El puntaje obtenido por Panamá en esta dimensión fue de 53.8. Las puntuaciones más altas del país se encuentran en el componente del mecanismo nacional (50) así como en el promedio de duración de las mujeres en cargos de Ministras (100). Esto se debe a que, si bien hubo una proporción muy reducida de mujeres en el período analizado (mandato presidencial 2009-2014), su duración promedio (calculada en meses) en los cargos ejercidos fue mayor que la de los hombres.<sup>26</sup> Sin embargo, se requiere de nuevos análisis que ayuden a contextualizar este dato.

Pese a estos hechos significativos, los datos recabados para la aplicación del Mecanismo *ATENEA* sobre la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública en los dos últimos periodos presidenciales, reflejan que el país se encuentra lejos de contar con una presencia paritaria de mujeres. En el actual mandato presidencial (2014-2019), de un total de 14 carteras ministeriales que conforman el Consejo de Gabinete, sólo 14.3% (2) son ocupadas por mujeres;<sup>27</sup> mientras que de un total de 17 Viceministerios, sólo 35.3% (6) están a cargo de mujeres.<sup>28</sup> Es decir, hay una relación de 3 viceministras por cada una de las ministras, lo cual refleja una mayor propensión a la designación de mujeres en los cargos secundarios y no en los principales.

En el cuadro 8 se compara la composición del gabinete ministerial en los dos períodos de gobiernos previos. Se constata que en el período 2004-2009, las mujeres representaron el 20.6%; mientras que en el período 2009-2014, la cifra bajó a 12.9% de mujeres.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Este cálculo se realiza a través de un indicador que calcula la diferencia por sexo en la duración promedio en el cargo de las personas que asumieron cargos ministeriales. En base al principio de "razón de ventaja", si la diferencia es mayor a uno se está en una situación de mayor permanencia de las mujeres.

<sup>27</sup> Véase el Anexo 1. Cuadro de Participación de Hombres y Mujeres en el actual Gabinete Ministerial 2014-2019.

<sup>28</sup> Véase el Anexo 2. Cuadro de Participación de Hombres y Mujeres en cargos de Viceministerios. Período 2014-2019.

<sup>29</sup> Véase el detalle en el Anexo 3. Cuadro de Composición de Gabinetes Presidenciales en Períodos 2004-2009; 2009-2014.



■ **CUADRO 8. Mujeres y hombres en cargos ministeriales por mandato presidencial en la República de Panamá. Años 2004-2014**

| Mandato presidencial: 2004-2009 |         |                         |           | Mandato presidencial: 2009-2014 |         |                         |           |
|---------------------------------|---------|-------------------------|-----------|---------------------------------|---------|-------------------------|-----------|
| Hombres                         | Mujeres | Total hombres y mujeres | % Mujeres | Hombres                         | Mujeres | Total hombres y mujeres | % Mujeres |
| 27                              | 7       | 34                      | 20.6%     | 27                              | 4       | 31                      | 12.9%     |

En los datos recabados por el Mecanismo *ATENEA* se observa claramente una tendencia de retroceso en la participación de las mujeres en cargos ministeriales, aunque en el período 2009-2014 la duración promedio en el cargo de las pocas mujeres que ocuparon un ministerio fue superior a la de los hombres. Para *ATENEA*, el promedio de duración en el cargo fue de 31.7 meses en el caso de las mujeres y 24.3 meses para los hombres. En el Mecanismo, la diferencia por sexo calculada por el Índice resultó favorable para las mujeres y se ubicó en un promedio de 1.305 de diferencia. Las razones de esta diferencia requieren análisis más cualitativos.

En cuanto a la presencia de mujeres, *ATENEA* utiliza para su análisis las categorías de Skard y Haavio-Mannila (1985),<sup>30</sup> que ofrecen la siguiente tipología: “Producción” como aquellas asociadas a política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, entre otras; “Reproducción” como las asociadas a política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etcétera; y “Preservación del sistema” para las referidas a reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, entre otras. En base al análisis, se observa que en el actual gabinete presidencial (2014-2019) ninguna mujer se ubica en alguna de las carteras ministeriales de producción. La actual Vicepresidenta de la República ocupa una cartera clasificada como de preservación del sistema (Ministerio de Relaciones Exteriores) y otra mujer ocupa una cartera ministerial de reproducción (Ministerio de Educación).<sup>31</sup> Esto indica que en Panamá no se han generado cambios significativos en la representación femenina en el tipo de carteras en las que tradicionalmente se les ha ubicado, las que responden a los roles de género “reproductivos y de cuidado” que la sociedad históricamente les ha responsabilizado casi de forma exclusiva.

A nivel normativo, de la revisión de instrumentos legales relacionados con la materia de análisis, se puede asegurar que los principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo se encuentran regulados de manera deficitaria. Como antes se mencionó, la Ley 4/99 no contiene sanciones ni mecanismos de seguimiento y verificación de su cumplimiento en los términos en que fue reglamentada. Asimismo, en Panamá no se han realizado estudios en profundidad sobre los efectos que ha tenido la regulación del principio de igualdad en la representación de mujeres en la administración pública. Tampoco existen estudios específicos que permitan conocer el impacto simbólico en el país de contar con una mujer en la Presidencia de la República o el impacto en el imaginario colectivo sobre la participación política de las mujeres. Esta temática debe ser explorada

30 Skard, Torild y Haavio-Mannila, Elina et al. *Women in parliament*. Págs. 51-80. En: Haavio-Mannila, Elina et al. *Unfinished democracy: women in Nordic politics*. Oxford Pergamon Press. 1985.

31 Véase el detalle de esta clasificación en el Anexo 4. Cuadro de Clasificación de la Cartera Ministerial de la República de Panamá.

y la información recabada por el Mecanismo de Aceleración *ATENEA* puede ser un buen punto de partida.

En todo caso, una primera aproximación a estos aspectos se recoge en el diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política realizado en el año 2007 por PNUD- AECID,<sup>32</sup> para el cual se aplicó una encuesta de opinión a 700 personas a fin de conocer su percepción con respecto a la participación de las mujeres en instituciones políticas formales. De los resultados se destaca que, sobre las siete mujeres que ocuparon altos cargos en la vida pública, incluida la Ex-Presidenta Mireya Moscoso, un 84% de las personas encuestadas consideró que las mujeres de referencia eran modelos positivos para las mujeres políticas jóvenes. Sobre su percepción general sobre mujeres participando en política, un 62% indicó haber votado por una mujer para cargos de elección popular y un 72% señaló que votaría por nóminas con alta participación de mujeres.

Un dato de interés de los resultados del diagnóstico en cuanto a las razones que limitan la participación de las mujeres es la percepción diferenciada entre mujeres y hombres entrevistados. Mientras que las mujeres señalaron causas relacionadas a los roles pre-determinados por la sociedad y a la difícil conciliación de la vida familiar, laboral y política, algunos hombres, aun compartiendo la visión de las entrevistadas, concluían que *“el rol tradicional asignado a las mujeres, desde la crianza, las convierte ‘no en líder sino en seguidor’” (está, efectivamente, dicho en masculino).*

Otro diagnóstico sobre la participación política de la mujer en Panamá<sup>33</sup> revela (como resultado de la aplicación de cuestionarios a actores clave), que entre los obstáculos u aspectos negativos que afectan la participación política de las mujeres está la repetitiva falta de articulación de esfuerzos para emprender acciones concretas: *“el movimiento de mujeres en el país que lastimosamente en algún momento de su crecimiento estuvo divorciado del movimiento de las mujeres de partidos políticos”*. También hubo opiniones que apuntaron hacia el propio funcionamiento del sistema electoral-clientelar vigente, considerando como *“desincentivo principal el alto costo de las campañas políticas a dificultad de las candidatas mujer de encontrar financiamiento”*.

Los hallazgos de los referidos diagnósticos confirman que en el imaginario colectivo de los panameños existen tensiones entre las percepciones sobre la participación de las mujeres en la política y la vida pública, lo cual está marcado por los roles de género asignados tradicionalmente a las mujeres, acuerpado esto por una sistemática reproducción de la cultura androcéntrica en todos los ámbitos de poder, lo que obstaculiza el acceso de las mujeres a estos espacios.

## 4.1.

### Mecanismo Nacional de la Mujer: los avances y los desafíos

Este indicador del Índice de Paridad Política mide la existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de la mujer/género en el Poder Ejecutivo, construido en base a las categorías que utiliza el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL. Panamá obtuvo sólo la mitad de los puntos posibles (50), dado que el mecanismo nacional del país no tiene rango ministerial.

<sup>32</sup> PNUD-AECID (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política - Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá.

<sup>33</sup> Bernal Vásquez, D. (2013). Ob. Cit. Págs. 73 y 74.

El mecanismo nacional a cargo de coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones es el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Fue creado mediante la Ley 71/2008 como una entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión.

En el sector público panameño, el INAMU se encuentra ubicado en la categoría de entidad de tipo descentralizada,<sup>34</sup> con lo cual el mecanismo nacional está representado ante el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Social; sin embargo, tiene autonomía funcional y financiera.

Un aspecto relevante y positivo que se estableció en la ley que regula el INAMU para evitar que el mecanismo quedara desvirtuado por el libre nombramiento y remoción de la Directora o el Director General que es nombrado por el Órgano Ejecutivo, consiste en el establecimiento de una terna propuesta por el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y ratificada por la Asamblea Nacional para un período fijo de cinco años.

El CONAMU es un organismo consultor, proponente y asesor para la promoción y el desarrollo de la mujer en la vida política, social y económica del país. Está conformado paritariamente por representantes de los tres órganos del Estado y del movimiento y organizaciones para el avance de los derechos de la mujer de Panamá; lo preside el Ministro/a de Desarrollo Social.

Lograr la autonomía funcional y financiera del mecanismo nacional ha sido un camino largo y sinuoso. El INAMU fue resultado del esfuerzo y el compromiso del movimiento de mujeres en las últimas décadas. Sin embargo, durante el debate legislativo para su aprobación en la Asamblea Nacional, quedó claro que el consenso político se logró en torno a la necesidad de “una instancia no burocrática sino transformadora de la realidad de las mujeres, las del campo, las indígenas, las negras, las de la ciudad que más sufren de carencias materiales, desigualdades y discriminación”.<sup>35</sup>

Un desafío importante a considerar para el fortalecimiento del INAMU y la plataforma de concertación social que ofrece el CONAMU –en sus funciones de promoción, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas de igualdad para las mujeres– estriba en regular clara y específicamente los mecanismos, niveles y modelos de articulación, coordinación y actuación entre el Instituto Nacional de la Mujer, el Consejo Nacional de la Mujer, y los Ministerios del Gabinete Social y del Gabinete en general.<sup>36</sup>

En esta dirección se ha pronunciado el Comité de la CEDAW, al evaluar positivamente la creación de los nuevos mecanismos y estructuras institucionales para el adelanto de la mujer, encargados de promover la igualdad y ocuparse de múltiples formas de discriminación. Sin embargo, plantea su preocupación por el nivel de coordinación entre dichos órganos y por

34 Véase *Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá* (en proceso de actualización). Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Desarrollo Institucional del Estado. Panamá. 2010. Págs. 729-737. Disponible en: <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20DEL%20SECTOR%20PUBLICO%20DE%20PANAMA%202009%20%20PUBL%20JUNIO%202010%20SEG.pdf>

35 Roquebert, M. *Protección social, institucionalidad social y equidad de género en Panamá* en “Género, Institucionalidad y Cambio Cultural en Panamá”. Cuadernos de Ciencias Sociales. No. 1. FLACSO-Panamá. Marzo. 2010. Pág. 47.

36 Cfr. a Villarreal, N. para una cronología de los orígenes y evolución del nivel jerárquico del mecanismo nacional de la mujer y recomendaciones para la Hoja de Ruta del INAMU, en *Aportes para una Hoja de Ruta del Instituto Nacional de la Mujer* en “Género, Institucionalidad y Cambio Cultural en Panamá”. Cuadernos de Ciencias Sociales. No. 1. FLACSO-Panamá. Marzo. 2010. Págs. 51-69.

la posible superposición de sus respectivas labores. Además, expresó su preocupación en cuanto a los suficientes recursos humanos y financieros con los que debe ser dotado el INAMU para funcionar con eficacia. Por ello, recomendó a Panamá fortalecer el mecanismo brindándole visibilidad adecuada, facultades y recursos humanos y financieros en todos los niveles. Igualmente, sugirió establecer funciones claras para cada una de las instituciones encargadas de promover la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer.<sup>37</sup>

## ■ BUENA PRÁCTICA

### Espacio de Concertación Nacional de Políticas de Igualdad de Género

| ORGANIZACIÓN                          | RESEÑA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) | <p>El CONAMU se constituye en el espacio nacional del más alto nivel con facultades consultivas, asesoras y propositivas de las políticas públicas de igualdad para las mujeres.</p> <p>Fue creado en 1995 mediante el Decreto Ejecutivo No. 70 del 27 de julio de 1995 e instalado en la Presidencia de la República en el año 1996.</p> <p>La Secretaría Técnica del CONAMU la ejerce el Instituto Nacional de la Mujer y participa a través de una representante en su Junta Directiva. La ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer (Ley 71 del 23 de diciembre de 2008) establece en su normativa que este contará con el apoyo del CONAMU <i>“para la promoción y el desarrollo de la mujer en la vida política, social y económica del país”</i>. (Artículo 8)</p> <p>Una de sus fortalezas es que se encuentra integrado de forma paritaria por representantes de los órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), de universidades y del movimiento de mujeres organizadas.</p> <p>Entre sus funciones más importantes se destacan: formular, proponer, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas para mejorar la condición y situación de las mujeres; recomendar estrategias y acciones que impulsen la coordinación interinstitucional para el logro de tales objetivos; velar por la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo, que es el instrumento que define las políticas públicas de igualdad de oportunidades para las mujeres; y velar por el cumplimiento de los compromisos del Estado con la Plataforma de Acción de Beijing/95.</p> |

## 5. Presencia de mujeres en el poder legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso y ejercicio del cargo

En esta dimensión, el país apenas alcanzó un puntaje de 20.3 al medirse los siguientes indicadores: porcentaje de mujeres inscritas como candidatas; porcentaje de mujeres electas Diputadas (titulares); número de integrantes mujeres en la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional y jefas de bancada; número de comisiones presididas por una mujer; número de comisiones legislativas de producción y preservación del sistema presididas por mujeres; existencia de una Comisión de Mujer/Género, de una unidad técnica para la transversalización de género y de una bancada femenina en la Asamblea Nacional.

<sup>37</sup> Véase en: documento CEDAW/C/PAN/CO/7. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Panamá. Naciones Unidas. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. 45º período de sesiones. 5 de febrero de 2010. Versión en español. Recomendaciones No. 18 y 19, pág. 4.

Los más altos puntajes se ubican en los indicadores de existencia de una Comisión de la Mujer (100), seguido por el indicador relacionado con el porcentaje de mujeres electas Diputadas en calidad de titulares (36). Es importante señalar con respecto al primer indicador, que este sólo mide la existencia de dicha instancia pero no incluye valoraciones más cualitativas al respecto de sus ámbitos de competencia legislativa.

Los resultados del Índice de Paridad Política del Mecanismo *ATENEA* en esta dimensión reflejan lo que se ha venido señalando a lo largo del diagnóstico sobre la medida para la incorporación del 50% de mujeres que, por su diseño deficitario, está condenada al fracaso. En los registros históricos de la presencia de mujeres en el poder legislativo en Panamá que se presentan en el cuadro 9, se observa claramente lo lejos que ha estado el país de alcanzar un porcentaje similar a lo estipulado por la cuota original del 30% (1997) y más aún del porcentaje del 50% regulado en 2012. La más alta participación de las mujeres en este órgano del Estado corresponde al período legislativo 2004-2009 en el que alcanzó 17.9% y al actual período legislativo 2014-2019 con un 18.3%. En los restantes períodos legislativos no se logró superar el 10% de participación.

■ **CUADRO 9. Diputados titulares de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, por sexo, según período legislativo. Período 1984-2019.**

| Período Legislativo | 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                      | 18.3 %    |

**Fuente:** Centro de Estudios Democráticos, Investigaciones Académicas del TE. 27 de octubre de 2014.

Por otra parte, el país no obtuvo ningún puntaje en la medición del indicador de porcentaje de representación de mujeres integrantes de las Mesas Directivas de la Asamblea Nacional. La representación de mujeres en la máxima instancia de dirección de la AN ha ido variando, entre avances y retrocesos. En toda la historia de la República de Panamá, una sola mujer ha ocupado el cargo de Presidenta del considerado primer Órgano del Estado.<sup>38</sup>

Es importante anotar que cada período legislativo tiene cinco legislaturas de un año, en cada una de las cuales se eligen tres parlamentarios/as como miembros de la Junta Directiva (Presidente y dos Vice-Presidentes), con posibilidad de reelegirse en cargos. En el cuadro 10 se presentan las cifras oficiales reportadas por la AN, desde el año 1984 hasta la primera legislatura del actual período 2014-2019. De ellas se desprende que el porcentaje más alto (33.3%) se da en el período 2004-2009, y el más bajo (6.7%) se repite en los periodos 1984-1989, 1989-1994 y 2009-2014, respectivamente. Se excluye en esta comparación, por el momento, el período de gobierno que recién inicia y que registra 0% en la medición de su primera legislatura.

<sup>38</sup> La Ingeniera Balbina Herrera fue Presidenta de la Asamblea Nacional en la primera legislatura (1994-1995) del período legislativo 1994-1999.

■ **CUADRO 10. Conformación de las Mesas Directivas de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, por período y por sexo. Años 1984-2014.**

| Período Legislativo | 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                      | 20.0%     |
| 2004-2009           | 10      | 5       | 15                      | 33.3%     |
| 2009-2014           | 14      | 1       | 15                      | 6.7%      |
| 2014-2019*          | 3       | 0       | 3                       | 0         |

\*Datos de la primera legislatura del período 2014-2019

**Fuente:** Unidad de Estadísticas de la Asamblea Nacional de Panamá. 16 de noviembre de 2014.

La información recabada para el actual período legislativo (2014-2019) señala que existen tres bancadas representando los siguientes partidos políticos y alianzas de partidos: Partido Revolucionario Democrático (PRD); la alianza ejerciendo el gobierno, formada por el Partido Panameñista (PPA) y el Partido Popular (PP); y la alianza conformada por Cambio Democrático (CD) y el Movimiento Liberal Republicano Nacional (MOLIRENA). Las tres bancadas están jefaturadas por hombres. Como dato de interés se agrega que en fecha reciente fue aprobada la conformación de la Bancada Independiente en la Asamblea Nacional, que asume la única diputada independiente en el poder legislativo, Ana Matilde Gómez, quien además fue la diputada más votada en las últimas elecciones generales de 2014.

Para tener una imagen más clara de la participación de las mujeres en el poder legislativo, ATENEA recabó información sobre su presencia en la dirección de las instancias de funcionamiento permanentes de la AN. Se aplicó la categorización de Skard y Haavio-Mannila, previamente utilizada en los gabinetes ministeriales. Como se aprecia en el cuadro 11, de las 15 comisiones legislativas existentes, ninguna mujer se desempeña como presidenta de comisiones de producción o de preservación del sistema. De hecho, la única comisión ordinaria que tiene a una mujer como presidenta es la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, que se ubica según la clasificación en una comisión de tipo reproducción. Esto evidencia una vez más cómo la participación de la mujer en el país se sigue asociando a las materias que refuerzan su rol reproductivo.

■ **CUADRO 11. Comisiones Legislativas de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, según tipo de Comisión. Año 2014.**

| Nombre de la Comisión                                                 | Tipo de Comisión                                                                                                                                   | Hombre                   | Mujer                   |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1. CREDENCIALES, REGLAMENTO, ÉTICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES | Preservación del Sistema                                                                                                                           | 1                        |                         |
| 2. GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES                      | Preservación del Sistema                                                                                                                           | 1                        |                         |
| 3. PRESUPUESTO                                                        | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 4. ECONOMÍA Y FINANZAS                                                | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 5. COMERCIO Y ASUNTOS ECONÓMICOS                                      | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 6. INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y ASUNTOS DEL CANAL                        | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 7. EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES                                      | Reproducción                                                                                                                                       | 1                        |                         |
| 8. TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL                                 | Reproducción                                                                                                                                       | 1                        |                         |
| 9. COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE                                          | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 10. RELACIONES EXTERIORES                                             | Preservación del Sistema                                                                                                                           | 1                        |                         |
| 11. ASUNTOS AGROPECUARIOS                                             | Producción                                                                                                                                         | 1                        |                         |
| 12. ASUNTOS INDÍGENAS                                                 | Preservación del Sistema                                                                                                                           | 1                        |                         |
| 13. POBLACIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO                                  | Reproducción                                                                                                                                       | 1                        |                         |
| 14. DE LA MUJER, LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA                   | Reproducción                                                                                                                                       |                          | 1                       |
| 15. ASUNTOS MUNICIPALES                                               | Preservación del Sistema                                                                                                                           | 1                        |                         |
| <b>Total Hombres + Mujeres: 15</b>                                    | <b>Total: Hombres + Mujeres por tipo de Comisiones:</b><br><b>-Preservación del Sistema: 5</b><br><b>-Producción: 6</b><br><b>-Reproducción: 4</b> | <b>Total Hombres: 14</b> | <b>Total Mujeres: 1</b> |

**Fuente:** Integrantes de comisiones del primer período legislativo de la legislatura 2014-2019 disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/archivos/lista\\_de\\_comisiones-2014-2015actualizado\\_30\\_de\\_septiembre\\_de\\_2014.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/archivos/lista_de_comisiones-2014-2015actualizado_30_de_septiembre_de_2014.pdf).

Continuando con la ruta del análisis de la información del Índice de Paridad Política para esta dimensión, es notorio el bajo cumplimiento con relación al 50% de hombres y mujeres en nominaciones. El cuadro No. 12 ofrece los datos de candidaturas titulares a la AN, por cada organización política y/o alianza electoral analizada en las últimas elecciones parlamentarias del año 2014.<sup>39</sup> Las mujeres apenas representaron el 16.6% del total de candidaturas titulares que fueron presentadas en las pasadas y últimas elecciones.

<sup>39</sup> Se analizaron sólo aquellos partidos que han obtenido representación parlamentaria en la Cámara Baja/Única en la última elección legislativa, a saber: Partido Revolucionario Democrático (PRD); Partido Panameñista (PPA); Partido Popular (PP); Cambio Democrático (CD); Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA).



■ **CUADRO 12. Candidaturas titulares a la Asamblea Nacional de la República de Panamá, por sexo y organización política y/o alianza electoral. Elecciones Legislativas 2014.**

| Nombre                                                       | Hombres    | Mujeres   | Total hombres y mujeres | Porcentaje mujeres |
|--------------------------------------------------------------|------------|-----------|-------------------------|--------------------|
| 1.Partido Revolucionario Democrático                         | 61         | 10        | 71                      | 14.1%              |
| 2. Partido Panameñista                                       | 61         | 8         | 69                      | 11.6%              |
| 3. Partido Popular                                           | 50         | 13        | 63                      | 20.6%              |
| 4. Cambio Democrático                                        | 58         | 11        | 69                      | 15.9%              |
| 5. Movimiento Liberal Republicano Nacionalista               | 47         | 13        | 60                      | 21.7%              |
| <b>Total (todas las organizaciones/ alianzas analizadas)</b> | <b>277</b> | <b>55</b> | <b>332</b>              | <b>16.6%</b>       |

**Fuente:** Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

Si añadimos como elemento de análisis el porcentaje de mujeres presentadas en calidad de “cabeza de lista” (posición No.1), que traduce “un efecto simbólico de reconocimiento de poder, (y) un efecto directo en la elegibilidad”,<sup>40</sup> sobre todo en listas cerradas y bloqueadas, la situación reflejada se agrava. En el cuadro No. 13 se muestra que no sólo hay menos mujeres postuladas a titulares sino que además ocupan lugares con menor preeminencia en las listas ya que sólo un bajísimo porcentaje de mujeres (6.6%) fueron postuladas en posiciones titulares como cabezas de listas. El porcentaje de mujeres más alto lo tiene el Partido Popular (20%) y los más bajos, los partidos Panameñista y Cambio Democrático, ambos con 0%.

■ **CUADRO 13. Candidaturas titulares a la Asamblea Nacional de mujeres presentadas como “cabezas de lista” (posición No.1), según sexo y organización política y/o alianza electoral. Elecciones Legislativas de la República de Panamá. Año 2014.**

| Nombre                                            | Hombres   | Mujeres  | Total hombres y mujeres | Porcentaje mujeres |
|---------------------------------------------------|-----------|----------|-------------------------|--------------------|
| 1. Partido Revolucionario Democrático             | 12        | 1        | 13                      | 7.7%               |
| 2. Partido Panameñista                            | 13        | 0        | 13                      | 0%                 |
| 3. Partido Popular                                | 8         | 2        | 10                      | 20%                |
| 4. Cambio Democrático                             | 13        | 0        | 13                      | 0%                 |
| 5. Movimiento Liberal Republicano Nacionalista    | 11        | 1        | 12                      | 8.3%               |
| <b>Total (todas las organizaciones/ alianzas)</b> | <b>57</b> | <b>4</b> | <b>61</b>               | <b>6.6%</b>        |

**Fuente:** Cálculo realizado sólo en circuitos plurinominales por el Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

<sup>40</sup> Roza, V. et al. “Partidos Políticos y Paridad: la ecuación pendiente” BID e IDEA Internacional. Pág. 55.



Otro indicador relevante para esta dimensión, y para el cual el país tampoco obtuvo puntaje constituyéndose en un déficit que debe ser solventado, es que en la Asamblea Nacional no se han implementado medidas concretas para impulsar la transversalización de género en la actividad legislativa o acciones afirmativas orientadas a promover el trabajo coordinado en pro de una agenda de igualdad de género. En específico, no se ha implementado una Unidad especializada que se encargue de realizar la tarea mencionada.

Los resultados del Índice de Paridad Política de ATENEA en esta dimensión son contundentes: Panamá no cuenta con las condiciones mínimas de acceso y ejercicio del derecho de participación política de las mujeres. Es evidente que el país continúa aún muy lejos de lograr una presencia paritaria de mujeres en las candidaturas al Parlamento.

El Comité de la CEDAW ha expresado también especial preocupación sobre este ámbito de participación de las mujeres en el primer órgano de representación política del Estado, reafirmando que aun cuando es el Gobierno el principal responsable de cumplir plenamente las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención, esta *“es vinculante para todos los poderes públicos e invita al Estado parte a que aliente a su Parlamento Nacional a que, de conformidad con su mandato y reglamento, y cuando proceda, adopte las medidas necesarias respecto de la aplicación de las presentes observaciones finales y el próximo proceso de presentación de informes con arreglo a la Convención”*.<sup>41</sup>

Todos los anteriores son espacios y recursos legales que no han sido activados ni explorados suficientemente por las organizaciones de mujeres y de derechos humanos en el país. Deben estudiarse en mayor profundidad y formar parte de una agenda estratégica de acciones para visibilizar la realidad de, no sólo la subrepresentación de mujeres en el poder legislativo, sino la carencia de condiciones para el ejercicio de sus derechos.

## 6. Presencia de mujeres en los poderes judicial y electoral y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo

En la sexta dimensión del Índice de Paridad Política del Mecanismo ATENEA el puntaje para el país fue 0, dada la ausencia total de magistradas en la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral, así como la inexistencia de un mecanismo o unidad de género en la máxima instancia del TE. Es importante precisar que tampoco la CSJ cuenta con un mecanismo de este tipo.

Se debe destacar que el puntaje nulo obtenido por Panamá en esta dimensión al momento de recolectar la información, es decir, la nula representación de mujeres en las máximas instancias de representación de los poderes judicial y electoral, no sólo revela la “fotografía del momento”. Es una imagen fija en la institucionalidad panameña que se revela como una de las áreas de mayor vulneración del principio de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres. Solamente una mujer ha ocupado el cargo de magistrada principal del Tribunal Electoral en Panamá.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a la República de Panamá (1998 y 2010). Recomendación Núm. 11. Cfr. [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf)

<sup>42</sup> La Licenciada Yolanda Pulice de Rodríguez fue nombrada en el cargo de Magistrada del Tribunal Electoral en el año 1989.

En la Corte Suprema de Justicia, desde el año 2010 no hay representación de mujeres. De hecho, sólo 6 mujeres han ocupado este cargo en la historia republicana.<sup>43</sup>

Como puede apreciarse en el cuadro 14, la ausencia de mujeres en la CSJ no guarda relación con la conformación paritaria o más equilibrada de Tribunales Superiores y Juzgados de Circuito. Tampoco se corresponde con una mayor participación de mujeres en el nivel jurisdiccional de base del Órgano Judicial, los Juzgados Municipales.

■ **CUADRO 14. Magistrados y Jueces del Órgano Judicial de Panamá, según sexo por nivel jurisdiccional: Años 2010-2014.**

|                              | 2010  |     |     | 2011  |     |     | 2012  |     |     | 2013  |     |     | 2014  |     |     |
|------------------------------|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|
|                              | Sexo  |     |     | Sexo  |     |     | Sexo  |     |     | Sexo  |     |     | Sexo  |     |     |
| Nivel Jurisdiccional         | TOTAL | H   | M   | Total | H   | M   | Total | H   | M   | Total | H   | M   | Total | H   | M   |
| <b>TOTAL</b>                 | 282   | 142 | 140 | 295   | 152 | 143 | 312   | 156 | 156 | 315   | 153 | 162 | 318   | 153 | 165 |
| <b>Corte Suprema</b>         | 9     | 9   | 0   | 9     | 9   | 0   | 9     | 9   | 0   | 9     | 9   | 0   | 9     | 9   | 0   |
| <b>Tribunales Superiores</b> | 41    | 20  | 21  | 44    | 23  | 21  | 47    | 25  | 22  | 47    | 25  | 22  | 50    | 25  | 25  |
| <b>Juzgados de Circuito</b>  | 126   | 65  | 61  | 136   | 71  | 65  | 150   | 75  | 75  | 152   | 74  | 78  | 152   | 75  | 77  |
| <b>Juzgados Municipales</b>  | 106   | 48  | 58  | 106   | 49  | 57  | 106   | 47  | 59  | 107   | 45  | 62  | 107   | 44  | 63  |

**Fuente:** Centro de Estadísticas Judiciales, Reporte de la Dirección de Recursos Humanos. Órgano Judicial. Octubre de 2014.

La CPRP regula los nombramientos de los magistrados, tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Tribunal Electoral. En su artículo 203 señala que la CSJ estará compuesta del número de magistrados que determine la ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez años. Por su parte, el artículo 142 CPRP establece que el TE se compone de tres magistrados que serán designados, en forma escalonada, para un período de diez años entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la CSJ.

Siendo que para ocupar el cargo de magistrado o magistrada en ambos poderes del Estado se requiere el ejercicio de la abogacía por un mínimo de 10 años, es de sumo interés anotar como dato que en Panamá la tendencia desde mediados de los '90 es que hay más abogadas que abogados. En efecto, en 22 años (1990-2012), la CSJ otorgó 15,606

43 Roquebert, M. *Nueve a Cero: Goleada en la Corte.*

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.

La Sala V de Instituciones de Garantías de la CSJ fue creada mediante la Ley 32 del 23 de julio de 1999, en las postrimerías del período de gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y fue derogada en los primeros 24 días de iniciado el período de gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso (1999-2004), mediante la Ley 49 del 24 de octubre de 1999.

idoneidades para ejercer la abogacía: 7,899 a mujeres y 6,471 a hombres.<sup>44</sup> Dicho en breve, estadísticamente es, cuando menos, improbable que no existan abogadas idóneas en el país con las competencias y los méritos para ocupar el cargo de magistrada de la CSJ o del TE.

Los resultados de la aplicación de *ATENEA* reflejan también que en Panamá no se han incorporado los principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en la legislación específica que regula el funcionamiento del Órgano Jurisdiccional Electoral y del Órgano Judicial.

Los antecedentes y datos presentados en esta sección expresan, sin lugar a dudas, la incidencia que tiene el marco constitucional, legal y reglamentario establecido para la nominación y ratificación de estos cargos, en la subrepresentación histórica de las mujeres en los poderes electoral y judicial. Además, y de forma particular, expresan la dinámica de negociación política que subyace entre los máximos representantes de los tres poderes del Estado. Es necesario estudiar el tema en mayor profundidad, desde una perspectiva paritaria. Transparentar los mecanismos para la escogencia y ratificación de estos cargos es una de las grandes asignaturas pendientes de la aún joven y frágil democracia panameña.

#### ■ BUENA PRÁCTICA

##### Creación de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género y Aprobación de la Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género

| Organización                                | Reseña                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Órgano Judicial - Corte Suprema de Justicia | <p>Como una medida para avanzar en el cumplimiento de los compromisos del Poder Judicial planteados en la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres y los compromisos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, por iniciativa de la Magistrada Esmeralda de Troitiño, se aprueba el Acuerdo No. 806/2008 de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la CSJ por el cual se crea la Unidad de Acceso a la Justicia y Género.</p> <p>En octubre de 2009, por iniciativa de la misma magistrada, se suscribe el Acuerdo No. 626/2009 del Pleno de la CSJ por el cual se aprueba la Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial.</p> <p>Esta política desarrolla los principios de Accesibilidad; Acceso a la Justicia; Autonomía Personal; Auto Representación; Deber de Orientación; Debida Diligencia; Diversidad; Divulgación; Igualdad; Igualdad en la Conciliación y Mediación; Integralidad e Interdependencia de los Derechos Humanos; e Interés Superior de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>Si bien esta Unidad de Acceso a la Justicia y Género se ha mantenido funcionando desde su creación, es importante recalcar que un Acuerdo de Sala que fue la vía que la instrumentó, no tiene la jerarquía normativa para ser considerado como el mecanismo institucional para la igualdad de oportunidades en el Poder Judicial.</p> |

<sup>44</sup> Clara González fue la primera mujer abogada de Panamá. Se graduó en el año 1922 pero recibió su idoneidad hasta el año 1925 porque no estaba permitido a las mujeres ejercer el derecho. A mediados de la década de los '90 se revierte la tendencia que había prevalecido desde los años '20. A partir de 1996 a la fecha, cada año egresan de las universidades y obtienen su idoneidad más abogadas que abogados. Cfr. <http://www.organojudicial.gob.pa/abogado/s4abestgen.php>

## 7. Presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones

Esta dimensión del Índice de Paridad Política mide el nivel de compromiso estatutario 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; y el porcentaje de partidos políticos que incluyen una agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial. Panamá obtuvo un puntaje de 55.6 en esta dimensión.

Se analizaron sólo aquellos partidos que han obtenido representación parlamentaria en la Cámara Baja/Única en la última elección legislativa, a saber: Partido Revolucionario Democrático (PRD); Partido Panameñista (PPA); Partido Popular (PP); Cambio Democrático (CD); y Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA).

Las cifras más elevadas se ubicaron en el porcentaje de partidos políticos que cuentan con Unidades de la Mujer (100 puntos); seguido del porcentaje de partidos que incluyeron algunos temas de la agenda de igualdad de género en sus planes de gobierno en la última elección presidencial (83 puntos), y en el grado o nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo (60 puntos).

Al evaluar el nivel de compromiso que los partidos políticos analizados tienen efectivamente con la igualdad y/o la no discriminación por sexo, en tanto principios generales que guían el accionar de la organización en sus diferentes ámbitos de acción, de acuerdo a lo regulado en sus Estatutos y siguiendo los lineamientos del Mecanismo *ATENEA*, se dieron los resultados que muestra el siguiente cuadro.

**CUADRO 15. Nivel de compromiso con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo de las organizaciones políticas según Estatutos**

| PARTIDO POLÍTICO | 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. PRD           |                                                                                                     |                                                                                                                    | X                                                                                            |
| 2. CD            | X                                                                                                   |                                                                                                                    |                                                                                              |
| 3. PPA           | X                                                                                                   |                                                                                                                    |                                                                                              |
| 4. PP            |                                                                                                     |                                                                                                                    | X                                                                                            |
| 5. MOLIRENA      | X                                                                                                   |                                                                                                                    |                                                                                              |
| <b>Total</b>     | <b>3</b>                                                                                            |                                                                                                                    | <b>2</b>                                                                                     |

**Fuente:** Ficha de recolección de información de Panamá. Mecanismo de Aceleración *ATENEA*.

A efectos de contrastar los resultados, en el cuadro 16 se presentan los artículos transcritos de los Estatutos de los partidos analizados, sobre los cuales se identificaron los elementos que justifican la anterior categorización.

■ **Cuadro 16. Normas de los Estatutos de Partidos Políticos analizados que determinan el nivel de compromiso con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo. Año 2014.**

| PARTIDO POLÍTICO                                              | CONTENIDO DEL ARTÍCULO EN LOS ESTATUTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAMBIO DEMOCRÁTICO (CD)</b>                                | <p><b>Artículo 8.</b> Numeral 3. 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 económica, lugar de origen o procedencia, religión o ideas políticas.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Son miembros del Partido todos los ciudadanos panameños, sin distinción de clase social, sexo, religión o raza, que legalizan su inscripción, acatan los postulados de la Declaración de Principios y el Programa de Gobierno, y cumplen con las normas y deberes que establecen el presente Estatuto y los Reglamentos del Partido.</p> <p><b>Artículo 166.</b> Se garantiza la participación de las mujeres conforme lo establezca la legislación electoral, en las elecciones primarias, elecciones para escoger los miembros convencionales, los organismos de dirección del Partido, así como todo lo concerniente a su postulación de las mismas a cargos de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral. Así como reconocer y estimular la igualdad en cuanto a la participación de las mujeres en todas las actividades electorales y en general del Partido, comprometiendo la inclusión de mujeres en las listas de postulaciones.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>PARTIDO PANAMEÑISTA (PPA)</b>                              | <p><b>Artículo 98.</b> Se respetará la igualdad de la mujer dentro de la organización política y los puestos elegibles. Se destinará un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer, en cumplimiento a lo que establece la Ley 22 del 14 de julio de 1997.</p> <p><b>Artículo 99.</b> El Partido se compromete a garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de la mujer en los cargos de elección interna del Partido. Asimismo, asegurará una cuota importante de participación de las mujeres en los cargos de Gobierno, tales como, Ministras, Viceministras, Directoras de Entidades Autónomas, semiautónomas y demás entidades gubernamentales, durante los períodos en que asuma dicha jefatura.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>MOVIMIENTO LIBERAL REPUBLICANO NACIONALISTA (MOLIRENA)</b> | <p><b>Artículo 5.</b> Son miembros del partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista todos los ciudadanos panameños sin distinción de clase social, sexo, religión o raza, que acepten los principios, el Programa de Acción, los Estatutos del partido, y estén inscritos dentro del mismo en los libros que para tales efectos determine la Ley.</p> <p><b>Capítulo V.</b> De la participación de las Mujeres</p> <p><b>Artículo 123.</b> El partido garantizará una cuota mínima de treinta por ciento (30%) de participación de las mujeres en cargos de gobierno Ministras, Directoras de Entidades Autónomas, Semi Autónomas y demás entidades gubernamentales durante el periodo en que se forme parte de gobierno.</p> <p><b>Artículo 124.</b> En las elecciones para escoger los cargos del partido y en las elecciones para escoger los candidatos para los procesos de elección popular, las elecciones se harán garantizando que, como mínimo, el 50% de las candidaturas sea para mujeres. En los casos de listas electorales, las mismas deben ser alternadas. Este proceso será regulado a través del Reglamento de Postulaciones que emita el Partido y verificado por la Secretaría de la Mujer, tal cual establece el Código Electoral.</p> <p>En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, el partido podrá completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.</p> <p><b>Artículo 125.</b> Se garantiza el cumplimiento de lo establecido en la Ley 54 del 7 de septiembre de 2012, la cual establece el uso del diez por ciento (10%) del subsidio electoral referente al área de capacitación, para la formación política de las mujeres. Así como, su participación en igualdad de condiciones y oportunidades en todas las capacitaciones que brinde el partido a nivel nacional y participar en las representaciones a nivel internacional.</p> |

**Fuente:** Estatutos de los partidos políticos vigentes tomados de la página web del Tribunal Electoral. Disponibles en: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=80>.

Los resultados de la evaluación del Mecanismo *ATENEA* en este indicador reflejan que tres partidos políticos presentan compromisos estatutarios: CD, PPA y MOLIRENA. Dos de los partidos analizados, PRD y PP, mencionan de manera expresa en sus estatutos un mecanismo de acción que sólo opera en las nominaciones (cuota electoral), no así principios específicos de adhesión a la igualdad de género y/o no discriminación por sexo.

Siendo que el promedio en los 5 partidos analizados es de 50% de mujeres afiliadas, llama la atención que sólo tres partidos establezcan en sus Estatutos compromisos explícitos con la igualdad de género y/o la no discriminación. Al año 2012, el partido con mayor porcentaje de mujeres afiliadas era el CD con 51% y el de menor porcentaje, el MOLIRENA con 45%. El PRD contaba con un 49% de mujeres en su membresía; PPA con 48%; y el PP con 47% de mujeres afiliadas.<sup>45</sup>

Para analizar cómo se traducen esos compromisos estatutarios con la igualdad y no discriminación por sexo en la dirección de los colectivos políticos analizados, se tomó como referencia la integración de las máximas instancias ejecutivas nacionales que constaban en el sitio oficial del Tribunal Electoral en el período de recolección de la información para *ATENEA*. Dado que el porcentaje promedio de mujeres en Comités Ejecutivos fue de sólo 17.3%, en este indicador Panamá obtuvo un puntaje de 34.6.

El cuadro 17 refleja que la distribución del poder a lo interno de los partidos políticos analizados dista mucho del porcentaje del 50% regulado en el CE y de la declaración de igualdad y no discriminación contenida en los estatutos de algunos partidos. El Partido Popular tiene el más alto porcentaje de mujeres en cargos de dirección de sus máximas instancias ejecutivas, con 23.1%. Le sigue el CD con 20% y el más rezagado en este ámbito es el Partido Panameñista que no tiene ni una sola mujer en su directiva.

#### ■ CUADRO 17. Integración de las máximas instancias ejecutivas nacionales por sexo y organización política. República de Panamá. Año 2014.

| Partido Político                               | Hombres   | Mujeres   | Total hombres y mujeres | % mujeres en máximas instancias ejecutivas |
|------------------------------------------------|-----------|-----------|-------------------------|--------------------------------------------|
| 1. Partido Revolucionario Democrático          | 8         | 1         | 9                       | 11.1%                                      |
| 2. Cambio Democrático                          | 20        | 5         | 25                      | 20.0%                                      |
| 3. Partido Panameñista                         | 11        | 0         | 11                      | 0%                                         |
| 4. Partido Popular                             | 10        | 3         | 13                      | 23.1%                                      |
| 5. Movimiento Liberal Republicano Nacionalista | 37        | 9         | 46                      | 19.6%                                      |
| <b>Total/promedio país</b>                     | <b>86</b> | <b>18</b> | <b>104</b>              | <b>17.3%</b>                               |

**Fuente:** Datos tomados de la página web del Tribunal Electoral de la República de Panamá, según información actualizada por los partidos políticos vigentes al 15 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=80>.

Los cinco partidos analizados cuentan con Unidades de la Mujer/Igualdad; de allí el más alto puntaje de 100 en los indicadores de esta dimensión. Sin embargo, de un análisis del contenido de sus estatutos, se deriva que en ninguno de estos partidos consta explícita y específicamente a nivel de regulación, alguna que habilite a dichas unidades para participar

<sup>45</sup> Cfr. Bernal Vásquez, D. que ofrece cifras de afiliación partidaria, desagregadas por sexo, actualizadas al año 2012. Ob. Cit. P.58



en la selección de candidatos/as a fin de promover una mejora efectiva en su participación. Por ello no se obtuvo puntaje alguno para este indicador.

De la revisión del artículo 31 del Decreto 7/2013 por el cual se reglamentan las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014, antes citado, queda claro que las Secretarías de la Mujer o su equivalente tienen una función más bien de mero trámite del cumplimiento o no de la cuota. Esta tarea de ser la autoridad verificadora de la supuesta inexistencia de suficientes mujeres para ser postuladas, convierte a estas instancias en la práctica en una suerte de certificadoras oficiales de la válvula de escape con la que está diseñado y condenado al fracaso el sistema de cuota electoral panameña.

Esa acción no implica que dichas instancias tengan participación efectiva en la selección de candidatos, ni que cuenten con mecanismos coercitivos para fiscalizar y garantizar el cumplimiento de la cuota. De hecho, los Estatutos no establecen explícitamente dicha participación en el proceso de selección y conformación de las listas de candidaturas.

Otro dato fundamental recabado por el Mecanismo ATENEA en esta dimensión fue la inclusión o no de temas relacionados con la igualdad de género<sup>46</sup> en las plataformas electorales de las organizaciones políticas analizadas, particularmente en las cuatro categorías previstas por el mecanismo: derechos sexuales y derechos reproductivos; igualdad de oportunidades; no violencia contra las mujeres; y participación política.<sup>47</sup> En este indicador se obtuvo 83.3 puntos.

De la lectura y análisis de los planes de gobierno de las organizaciones y/o alianzas electorales analizadas, se puede resaltar que todas las alianzas postularon acciones en las tres primeras categorías. Sin embargo, en la categoría de participación política, la alianza del Partido Panameñista y del Partido Popular, al igual que el Partido Cambio Democrático, no propusieron acciones dentro de su plan de gobierno.

Un tema adicional a señalar y considerar en la agenda para la paridad, es que la normativa electoral vigente sobre las obligaciones de los partidos políticos señala acerca del financiamiento postelectoral, la obligación de los partidos políticos de *“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 CE). 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”*.

46 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”*.

47 Se subdividen en: Derechos sexuales y reproductivos, que se refieren a políticas estatales sobre anticoncepción, VIH/SIDA, muerte materna, aborto, estrategias de educación sexual y derechos sexuales; igualdad de oportunidades, en referencia 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, que se refiere a políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres; y participación política de las mujeres que hace referencia 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. Ob. Cit. 2006.



Sobre los porcentajes de financiamiento público pre y pos electoral a los partidos políticos, el artículo 182 del Código Electoral indica, entre las condiciones para la entrega del fondo en base a votos, que para actividades cívico-políticas se destinará un porcentaje de 50%, del cual un 10% deberá utilizarse para actividades de capacitación de las mujeres. Sin embargo, en los Estatutos de los partidos políticos deberían señalarse de igual forma los mecanismos y procedimientos para cumplir con el porcentaje de subsidio electoral asignado para las actividades de capacitación cívico-política de las mujeres. Fundamentalmente, en este tema de capacitación, hay que dotar a ese marco de regulación de acciones de blindaje, como puede ser el establecimiento de procedimientos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas, no sólo sobre el cumplimiento del porcentaje asignado para actividades de capacitación de las mujeres, sino también sobre la calidad del enfoque, contenidos y metodologías desde la perspectiva de la paridad y los derechos humanos.

Todo este marco legal es sin duda un soporte importante para avanzar. Sin embargo, hay varios retos a enfrentar, como la necesidad de superar la retórica de los partidos, sobre todo y en primer lugar, en lo que concierne al cumplimiento de la paridad. De allí que deben quedar establecidos legalmente los mecanismos, procedimientos y sanciones para garantizar su cumplimiento, así como para la fiscalización y monitoreo de cualquier mecanismo de acción afirmativa o paridad que se establezca.

## 8.

### Presencia de mujeres en los gobiernos locales

El *Índice de Paridad Política* del Mecanismo ATENEA tomó como indicadores clave de la participación de las mujeres en el poder local, el porcentaje de alcaldesas y mujeres representantes de corregimientos que resultaron electas en las elecciones generales de mayo de 2014.<sup>48</sup> El puntaje para Panamá en esta dimensión fue de 26.4.

En las elecciones municipales del período 2014-2019, el porcentaje de mujeres electas como alcaldesas se ubicó en 15.6%. Al comparar este resultado con el de los dos periodos anteriores, se observa un aumento progresivo pero insuficiente en la participación de las mujeres en este ámbito, en los que ellas lograron un 8% de participación para el período 2004-2009 y un 9.3% en el 2009-2014.

#### ■ CUADRO 18. Alcaldes y Alcaldesas electos en la República de Panamá, según sexo y períodos de gobierno. Años 2004-2019.

| Período: 2004-2009 |   |             |           | Período: 2009-2014 |   |             |           | Período: 2014-2019 |    |             |           |
|--------------------|---|-------------|-----------|--------------------|---|-------------|-----------|--------------------|----|-------------|-----------|
| H                  | M | Total H y M | % Mujeres | H                  | M | Total H y M | % Mujeres | H                  | M  | Total H y M | % Mujeres |
| 69                 | 6 | 75          | 8%        | 68                 | 7 | 75          | 9.3%      | 65                 | 12 | 77          | 15.6 %    |

Fuente: Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

<sup>48</sup> 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 Concejo Municipal del Distrito, que tienen, a su vez, las funciones de Concejales. Hay 3 municipios en los que se eligen Concejales: Taboga (2 Concejales); Cémaco (3 Concejales); Sambú-Comarca Emberá (2 Concejales) con el objeto de que en todo Concejo haya 5 integrantes. El tipo de sistema electoral utilizado en la elección del Concejo 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.

El total de hombres y mujeres en cargos de Representantes de Corregimientos en los períodos analizados por ATENEA, se presentan en el cuadro 19. Las cifras recabadas indican un claro estancamiento en torno al 10% en la representación de las mujeres en las circunscripciones electorales del nivel primario del país. Así, hubo un 10% en el período 2004-2009; 10.6% en el período 2009-2014 y 10.8% en el período que inicia, 2014-2019.

■ **CUADRO 19. Representantes de Corregimientos de la República de Panamá, según sexo y períodos de gobierno. Años 2004-2019.**

| Período: 2004-2009 |    |             |           | Período: 2009-2014 |    |             |           | Período: 2014-2019 |    |             |           |
|--------------------|----|-------------|-----------|--------------------|----|-------------|-----------|--------------------|----|-------------|-----------|
| H                  | M  | Total H y M | % Mujeres | H                  | M  | Total H y M | % Mujeres | H                  | M  | Total H y M | % Mujeres |
| 559                | 62 | 621         | 10%       | 559                | 66 | 625         | 10.6%     | 578                | 70 | 648         | 10.8 %    |

**Fuente:** Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. 26 de noviembre de 2014.

La información analizada demuestra que Panamá tiene una enorme brecha por cubrir para acercarse a la paridad. La aplicación del Mecanismo de Aceleración ATENEA es sólo un primer paso para medir la realidad de la presencia de las mujeres en el poder local. Sin embargo, esa medición requiere ser complementada con investigaciones de mayor calado sobre las limitaciones que enfrentan las mujeres para participar en la base del sistema político electoral panameño.

Dicho esto, un diagnóstico sobre la participación política de las mujeres en el ámbito municipal realizado en 2009 por el Fondo Mixto Hispano Panameño, que incluyó la aplicación de una encuesta a 50 mujeres que en ese año fueron electas y ejercían como autoridades de los gobiernos locales, abre importantes vías de investigación. En dicho diagnóstico se señala que 36% de las alcaldesas y representantes de corregimientos encuestadas destacaron las condiciones económicas entre las principales dificultades que enfrentaron para lograr ser elegidas. Además, un 22% señaló como obstáculo el hecho de que todos sus antecesores fueran hombres, lo cual se vincula al tercer factor identificado por el 20% de las entrevistadas: la no aceptación de las mujeres para ejercer estos cargos.<sup>49</sup> Debe indagarse con mayor profundidad cuáles son los factores que incentivan y, por el contrario, desincentivan la participación y competencia política de mujeres que tienen un importante liderazgo social en el nivel comunitario, pese a sus condiciones económicas adversas. Comprender cómo opera la dinámica de factores subjetivos y objetivos en el estancamiento de la participación política de las mujeres en el poder local es fundamental para el diseño de políticas y programas pertinentes con la realidad socio-cultural en los territorios.

<sup>49</sup> Fondo Mixto Hispano Panameño. *Estudios sobre la Representación Política por Género y Ámbito Geográfico a Nivel Municipal y las Causas que Inciden en la Misma*. Panamá. 2009. Pág. 43.



## CONCLUSIONES ■

Como resultado de la información recopilada y el análisis realizado, a continuación se presentan las principales conclusiones a partir de la medición del Índice de Paridad Política para cada una de las dimensiones abordadas por el Mecanismo ATENEA:

### DIMENSIÓN 1 Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal

- » Panamá cuenta con un marco legal básico para promover los derechos humanos de las mujeres, pero tiene carencias en materias sustanciales orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de su derecho a la participación política. Estas carencias tienen que ver, por un lado, con la no incorporación de los principios de paridad e igualdad como preceptos constitucionales; y por otra parte, con la inexistencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia y de una específica contra la discriminación.
- » El país ha realizado avances legislativos importantes en materia de violencia contra las mujeres. Sin embargo, no cuenta en su marco legal con todas las garantías de protección integral del derecho a una vida sin violencia, contempladas en la Convención Belém do Pará.
- » En el indicador relativo a normativa específica de igualdad, es necesario señalar que si bien existe la Ley 4/1999 *“por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”*, su escasa ejecución está vinculada a una estructura de enunciados generales, carente de prohibiciones y sanciones, así como a la desarticulación –a través del decreto que la reglamenta– del mecanismo de seguimiento que contenía la ley.

### DIMENSIÓN 2 Derecho al Sufragio

- » Es la dimensión en la que Panamá presenta la mayor fortaleza en la medición del Mecanismo de Aceleración ATENEA, debido a la alta participación electoral de las mujeres. Efectivamente, más mujeres (52.3%) que hombres (47.7%) acuden a las urnas. El porcentaje de mujeres que acudieron a votar con respecto al universo de mujeres inscritas en el registro electoral fue de 80%, mientras que en el caso de los hombres fue de 73.4%.
- » Un hecho destacable es que en las dos últimas elecciones anteriores a las del año 2014, más mujeres con afiliación partidaria ejercieron su derecho al sufragio con respecto a las no afiliadas: 56.44% en las elecciones de 2004 y 51% en las del año 2009. Es decir, no sólo existe el interés de las mujeres en la vida política, sino que las mujeres constituyen un poderoso activo en los procesos electorales.

### DIMENSIÓN 3

#### Cuota/Paridad

- » La cuota en el poder ejecutivo y la administración pública está regulada de manera enunciativa y como parte de las acciones de política pública que el Estado desarrollará para estimular la participación de las mujeres en la Ley 4/1999 (artículo 7, numeral 6); mientras que en los ámbitos parlamentario y local está regulada por el Código Electoral (CE).
- » La paridad para la dirección partidaria está también regulada en el CE. Sin embargo, la adopción de este tipo de medidas en el ámbito partidario no ha sido incluida como uno de los indicadores del Índice; tampoco ha sido regulada en los estatutos de ninguno de los partidos analizados.
- » Las características y alcance del diseño de la cuota, en el marco del sistema electoral panameño en el que se inscribe y desarrolla, no contienen por sí mismos las condiciones básicas para garantizar una mayor elegibilidad de las mujeres en la contienda electoral, ni en el ámbito parlamentario ni en el local. Estas son algunas de las características relevantes de su diseño:
  - Establece por ley un porcentaje de representación mínima de mujeres fijado en 50% pero este sólo aplica a las elecciones internas de los partidos.
  - No contempla la alternancia ni el mandato de posición para la ubicación de las mujeres en las listas.
  - No contempla sanciones por incumplimiento de la cuota fijada.
  - Corresponde internamente a los partidos políticos regular los mecanismos para hacer efectiva la cuota.
  - Se admite como excepción a su cumplimiento la “supuesta falta de participación femenina” de manera comprobada por la secretaria femenina del partido.
  - No contempla la sumatoria de candidaturas titulares y suplentes, ni las descarta expresamente, dejándolo a la reglamentación estatutaria de los partidos. Este hecho de no descartar su aplicación conjunta a ambos tipos de nominación y dejarlo en manos de los partidos puede conducir a que si se aplica la sumatoria, se diluya el que debería ser el efecto final de la cuota: incrementar la participación de las mujeres en los órganos representativos.
- » Por todos los elementos antes expuestos, se puede concluir que la actual estructura de la medida de la cuota legislada en Panamá, a nivel parlamentario y municipal, genera un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad que pone en situación de desventaja a las mujeres que quieran postularse a cargos en el nivel legislativo nacional.
- » Aunado a lo anterior, no existe fiscalización del cumplimiento ni voluntad política para que, de forma clara y explícita, se apunte hacia la igualdad de oportunidades y paridad entre mujeres y hombres, tanto a nivel nacional como a lo interno de los partidos políticos.

## DIMENSIÓN 4

### Poder Ejecutivo y Administración Pública

- » No existe normativa específica que establezca principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en el Poder Ejecutivo y en la Administración Pública, lo cual tiene efectos en la subrepresentación de mujeres en tales ámbitos. Así lo revelan los datos de participación de las mujeres en los dos últimos períodos presidenciales y en el que inicia. Además, los resultados del Índice de Paridad Política reflejan que no se observan cambios en el tipo de representación femenina, según la clasificación de carteras ministeriales que por “tradición” ocupan y que responden a los roles de género “reproductivos y de cuidado” que la sociedad históricamente les ha asignado casi de forma exclusiva.
- » La duración promedio en el cargo de las pocas mujeres que ocuparon un ministerio en el último mandato presidencial fue superior a la de los hombres. Para el caso de las mujeres, el promedio de duración en el cargo fue de 31.7 meses y para los hombres, de 24.3 meses. La “diferencia por sexo” resultó favorable para las mujeres y se ubica en un promedio de 1.305 de diferencia.
- » El mecanismo nacional a cargo de coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones es el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Fue creado mediante la Ley 71/2008 como una entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión. Sin embargo, dado que no tiene rango ministerial, sólo obtuvo la mitad de los puntos posibles (50) en el indicador correspondiente del Índice de Paridad Política.
- » Un desafío importante a considerar es el fortalecimiento del INAMU y la plataforma de concertación social que ofrece el CONAMU es la regulación clara de sus funciones de promoción, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas de igualdad para las mujeres a fin de evitar superposición de roles. Además, como lo ha señalado el Comité de la CEDAW, la dotación de suficientes recursos humanos y financieros que le permitan funcionar con eficacia es una prioridad.

## DIMENSIÓN 5

### Poder Legislativo

- » Los resultados del Índice de Paridad Política del Mecanismo ATENEA en esta dimensión reflejan lo que fue señalado a lo largo del diagnóstico sobre el diseño de una cuota electoral condenada al fracaso. Los registros históricos de la presencia de mujeres en el poder legislativo en Panamá evidencian lo lejos que ha estado el país de alcanzar en su momento el porcentaje de 30% establecido en la primera cuota (1997), y menos aún el 50% de participación de mujeres incorporada en el año 2012.
- » La más alta participación de las mujeres en este órgano del Estado corresponde al período legislativo 2004-2009 en el que alcanzó un 17.9% y al actual período legislativo 2014-2019 con un 18.3%. En los restantes períodos legislativos no se logró superar el 10% de participación.

- El país tampoco obtuvo puntaje en la medición del indicador del porcentaje de representación de mujeres integrantes de las Mesas Directivas de la Asamblea Nacional. La representación de mujeres en la máxima instancia de dirección de la AN ha ido variando, entre avances y retrocesos. El más alto porcentaje (33.3%) se dio en el período 2004-2009 y el más bajo (0%) corresponde a la primera legislatura del período que inició en el año 2014.
- En cuanto a la representación de mujeres en los cargos de las Comisiones de la Asamblea Nacional medida por el Índice de Paridad Política, los resultados también son desalentadores: de las 15 comisiones legislativas existentes, ninguna mujer dirige comisiones parlamentarias ordinarias de Producción y Preservación del sistema.
- Es notorio el bajo cumplimiento del 50% de hombres y mujeres en nominaciones al parlamento. Las mujeres apenas representaron un 16.6% del total de candidaturas titulares que fueron presentadas en las pasadas y últimas elecciones, y un bajísimo porcentaje de mujeres (6.6%) fueron postuladas en posiciones titulares como cabezas de listas.
- Los resultados en esta dimensión son contundentes: Panamá está lejos de la paridad, no cuenta con las condiciones mínimas de acceso y ejercicio del derecho de participación política de las mujeres.
- La debilidad del diseño de la cuota no ha permitido, hasta el momento, generar las condiciones básicas para garantizar una mayor elegibilidad de las mujeres en la competencia electoral.

## DIMENSIÓN 6

### Poder Judicial y Poder Electoral

- En esta dimensión no se obtuvo ningún puntaje en los indicadores medidos. Cambiar la actual realidad de ausencia de mujeres en los cargos correspondientes a las máximas instancias del Poder Judicial y el Órgano Jurisdiccional Electoral, implica grandes retos para que el país logre alcanzar la paridad en estos ámbitos.
- Los resultados de la aplicación de *ATENEA* reflejan también que en Panamá no se han incorporado los principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en la legislación específica que regula el funcionamiento del Órgano Jurisdiccional Electoral y del Órgano Judicial.
- La ausencia de mujeres en la CSJ no guarda relación con la conformación paritaria o más equilibrada de Tribunales Superiores y Juzgados de Circuito. Tampoco se corresponde con una mayor participación de mujeres en el nivel jurisdiccional de base del Órgano Judicial, los Juzgados Municipales.
- La subrepresentación histórica de las mujeres en las máximas instancias de los poderes judicial y electoral tiene relación directa con el marco constitucional, legal y reglamentario establecido para la nominación y ratificación de estos cargos;



particularmente, por el rejuego político entre los máximos representantes de los tres poderes del Estado en los que las mujeres también están subrepresentadas.

## DIMENSIÓN 7 Partidos Políticos

- Los puntajes más altos recibidos en esta dimensión corresponden a la presencia de Secretarías de la Mujer (100 puntos); seguido del porcentaje de partidos que incluyeron algunos temas de la agenda de igualdad de género en sus planes de gobierno en la última elección presidencial (83 puntos); y el grado o nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo que aplicaron para tres de los cinco partidos analizados (60 puntos).
- Siendo que el promedio de los 5 partidos analizados es de 50% de mujeres afiliadas, llama la atención que sólo tres partidos establezcan en sus Estatutos compromisos explícitos con la igualdad de género y/o la no discriminación. Es también significativo que estos compromisos estatutarios con la igualdad no acompañan la distribución de poder en la dirección de los partidos, siendo el porcentaje promedio de mujeres en Comités Ejecutivos de tan sólo 17.3%.
- Aunque no formaba parte de la medición del Índice de Paridad Política, cabe destacar como una debilidad identificada en el proceso de levantamiento de información, que los partidos políticos no han regulado en sus Estatutos los mecanismos y procedimientos para cumplir con el porcentaje de subsidio electoral asignado para las actividades de capacitación cívico-políticas de las mujeres. Lo anterior puede llegar a alcanzar cifras significativas, dado que corresponde a un mínimo del 10% del financiamiento público que los colectivos políticos deben destinar a la capacitación (50% del subsidio anual), establecido en el artículo 182 CE.

## DIMENSIÓN 8 Gobierno Local (Municipal)

- La información analizada para el ámbito del Poder Local, demuestra que existe una enorme brecha a cubrir para que Panamá se acerque a la paridad en cargos electos en este nivel. Se constató para esta área la falta de información y de datos desagregados por sexo y regiones, así como de más estudios específicos que permitan al país acercarse a la realidad de la participación política de las mujeres en el plano local. Dichas carencias imposibilitan la generación de recomendaciones y estrategias de acción para el fomento de los liderazgos y acceso al poder de las mujeres lideresas locales.

## RECOMENDACIONES ■

### DIMENSIÓN 1 Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal

- Impulsar un proceso de revisión y reforma de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1999), con el fin de incorporar mecanismos y procedimientos concretos para su cumplimiento. Especialmente, presentar una reforma para incluir la instancia de monitoreo y las sanciones correspondientes por incumplimiento de la cuota del 30% para los altos cargos del poder ejecutivo y la administración pública; así como la asignación de recursos suficientes para aplicar, tanto *de jure* como *de facto*, las disposiciones jurídicas encaminadas a garantizar la igualdad entre géneros.
- Es necesario crear las condiciones para el debate constituyente evidenciando la inexistencia de los principios de igualdad y paridad como preceptos constitucionales. Una vía sería impulsar la incorporación de la CEDAW al llamado bloque de la constitucionalidad, en su carácter de tratado internacional que reconoce derechos fundamentales de las mujeres.

### DIMENSIÓN 2 Derecho al Sufragio

- Próximos a cumplir 70 años del reconocimiento formal en Panamá de la existencia de ciudadanos y ciudadanas en la Constitución de 1946, vale recordar las décadas de luchas por ese derecho fundamental de participación política. Se debe reconocer y redimensionar, no sólo a aquellas mujeres de quienes somos todas deudoras, sino también sus estrategias y alianzas para alcanzar dicho derecho.
- Promover la paridad política como objetivo fundamental de la democracia panameña. Una de las estrategias puede ser el desarrollo de campañas nacionales para la generación de conciencia pública sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones, tal y como lo señala el Comité de la CEDAW en su recomendación No. 33.

### DIMENSIÓN 3 Cuota/Paridad

- La realidad de la situación de la participación política de las mujeres en el ámbito político avala la necesidad de realizar ajustes jurídicos sustanciales a las actuales estructuras, funciones, características, variantes y alcances jurídicos de las medidas legisladas en el país. En la coyuntura política actual, la tarea prioritaria es plantear la discusión técnica y política para generar los consensos necesarios frente al camino de reformar el sistema

de cuotas o bien desarrollar una hoja de ruta para establecer los mecanismos efectivos para alcanzar una paridad real.

- Con la nueva instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) a inicios de 2015, se abren nuevas posibilidades, no sólo para la discusión de una reforma al diseño actual electoral sino para la construcción de escenarios que permitan superar el sistema de cuotas y avanzar hacia la paridad política. Un punto de partida son las propuestas de reformas sustanciales ampliamente debatidas y aprobadas en la CNRE en el año 2010, con la representación de todos los partidos políticos.
- Una tarea necesaria es retomar las recomendaciones que fueron debatidas y expuestas en el seno de la CNRE con el impulso del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Grupo Iniciativa por la Paridad, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de Panamá y el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales en el año 2010.<sup>50</sup>
- Incorporar la participación del INAMU en el debate de las reformas electorales en la CNRE. Además, construir estrategias de negociación política y de comunicación efectiva de las propuestas de reformas que procuren condiciones reales para una mayor participación política de las mujeres en las listas electorales.

#### DIMENSIÓN 4

### Poder Ejecutivo y Administración Pública

- Desarrollar una hoja de ruta para elevar la jerarquía del mecanismo nacional de la mujer, INAMU, de institución autónoma descentralizada a Ministerio de la Mujer.
- Desarrollar una campaña de incidencia para la designación paritaria en el Consejo de Gabinete. Se debe desarrollar una estrategia de incidencia para demandar un compromiso político del Presidente de la República con una democracia paritaria que no requiera reforma legal alguna. Para eso es necesario generar corrientes de opinión que posicionen los temas y revelen su importancia.
- Particularmente, se requiere una auditoría para determinar la efectividad de la cuota legal establecida en la Ley 4/1999, así como también del cumplimiento real de los compromisos contenidos en los Pactos “Mujer y Desarrollo”, suscritos en los distintos mandatos presidenciales.
- Fortalecer al INAMU para la creación de mecanismos, procesos, instrumentos y metodologías que permitan la recopilación periódica y sistemática de datos e información cuantitativa, el análisis cualitativo sobre la presencia de las mujeres en los distintos espacios de participación política y de la vida pública, así como la generación de mecanismos y estrategias para su divulgación.
- En Panamá no se han realizado estudios en profundidad sobre los efectos que ha tenido la regulación del principio de igualdad en la sub-representación de mujeres en la administración pública. Tampoco existen estudios específicos que permitan

<sup>50</sup> Véase en Foro de Mujeres de Partidos Políticos. *Informe del proceso para la aprobación de las Reformas al Código Electoral*. Elia López de Tulipano. s/f. Panamá, República de Panamá.

conocer el impacto simbólico en el país de contar con una mujer en la Presidencia de la República o su impacto en el imaginario colectivo sobre la participación política de las mujeres. Ésta es una temática que debe ser explorada y la información recabada por el Mecanismo de Aceleración *ATENEA* puede ser un buen punto de partida.

## DIMENSIÓN 5 Poder Legislativo

- Promover en la Asamblea Nacional la creación de medidas específicas para impulsar la transversalización de género en la actividad legislativa o acciones afirmativas orientadas a promover el trabajo coordinado en pro de una agenda de igualdad de género. Particularmente, conminar a la directiva de la Asamblea Nacional el organismo especializado encargado de la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres, establecido en el artículo 31 de la Ley 4/1999 para todas las entidades públicas y que hasta la fecha no ha sido creado en el primer órgano del Estado.
- Promover una agenda estratégica de acciones orientadas a visibilizar la realidad de la sub-representación de mujeres en el poder legislativo y la carencia de condiciones para el ejercicio de sus derechos, a través de la utilización de los mecanismos de consulta ciudadana para convocar al debate público sobre los procedimientos de nominación y ratificación de los altos cargos.
- Uno de los recursos legales que puede explorarse es lo señalado por el Comité de la CEDAW en cuanto a conminar a la Asamblea Nacional, como uno de los poderes públicos vinculados al cumplimiento de la Convención, a que presente un informe sobre las medidas aplicadas para garantizar condiciones tendientes a lograr la igualdad de facto entre hombres y mujeres en el parlamento.

## DIMENSIÓN 6 Poder Judicial y Poder Electoral

- Crear las condiciones para el debate público de cara al proceso constituyente para reformar el procedimiento de nominación y ratificación de los cargos en las máximas instancias del Órgano Judicial y el Órgano Jurisdiccional Electoral. Un punto de partida puede ser retomar las propuestas del Pacto de Estado por la Justicia sobre la designación de los Magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia a través de mecanismos de consulta ciudadana.
- Promover con las máximas instancias del Poder Judicial y del Órgano Jurisdiccional Electoral, la regulación de los principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en su normativa.
- En el caso del Tribunal Electoral, impulsar la creación de mecanismos o unidades de género para el diseño e implementación de políticas y programas para la igualdad de las mujeres en los ámbitos de su competencia.

- Impulsar desde el Tribunal Electoral, en conjunto con los partidos políticos y la sociedad civil, la creación de un Observatorio Nacional de la Participación Política de las Mujeres en Panamá, como mecanismo real de monitoreo sobre el cumplimiento por parte de los partidos políticos de, por ejemplo, el uso adecuado del porcentaje de financiamiento público que debe destinarse a la capacitación de mujeres, contenido en el artículo 182 del Código Electoral.
- Fortalecer al Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral en el proceso de construcción y actualización de información y datos desagregados por sexo en todos los niveles, para apoyar los estudios e investigaciones sobre la participación política de las mujeres en Panamá.

## DIMENSIÓN 7

### Partidos Políticos

- Existe una base de declaración de principios y objetivos en los Estatutos de los partidos políticos para promover la igualdad y no discriminación por sexo; sin embargo, resulta aún insuficiente para avanzar hacia una democracia paritaria. En primer lugar, es impostergable superar ese piso retórico y establecer medidas concretas orientadas a elevar el índice de cumplimiento de la cuota, tanto en el ámbito de dirección interna de los colectivos políticos como en la efectiva conformación de las listas electorales.
- La obligatoriedad de los partidos políticos de cumplir con la cuota debe quedar establecida claramente en la normativa electoral y estatutaria. Especialmente en sus Estatutos, deben regularse los mecanismos y procedimientos de fiscalización y monitoreo con los que debe contar la Secretaría de la Mujer para ejercer su labor, ya no sólo como autoridad verificadora del no cumplimiento de la cuota, sino por el contrario, como principal instancia de promoción de su participación.
- Es necesario elevar el perfil y el protagonismo de las Secretarías de la Mujer a efectos de que desempeñen el rol que les compete en la planificación y desarrollo de actividades de capacitación en género en todos los niveles dentro de los partidos, así como en la movilización de recursos y el diseño de estrategias para promover el liderazgo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de las mujeres. En este sentido, deben quedar claramente establecidos en los Estatutos de los partidos políticos, los mecanismos y procedimientos obligatorios para cumplir con el porcentaje de subsidio electoral asignado para las actividades de capacitación cívico-políticas de las mujeres.
- Establecer procedimientos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas, no sólo sobre el cumplimiento del porcentaje asignado para actividades de capacitación para las mujeres, sino también para velar por la calidad del enfoque, contenidos y metodologías, desde la perspectiva integral de los derechos humanos y la paridad como pilar de una sociedad democrática.
- Desarrollar estrategias conjuntas inter-partidarias y con la sociedad civil para impulsar una comunicación efectiva y visible sobre la participación y propuestas de las mujeres que se postulan a cargos de elección, así como también campañas nacionales para generar conciencia pública sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones.

- Fortalecer los espacios de diálogo y concertación de mujeres a nivel inter partidario, como el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, a fin de promover el diseño e implementación de planes conjuntos, a nivel nacional y local para financiar las actividades de capacitación de las mujeres.
- Promover el intercambio de experiencias y conocimiento entre parlamentarias y ex parlamentarias, militantes y de sociedad civil, con el fin de potenciar esfuerzos para el posicionamiento de temas comunes de especial interés para las mujeres, la generación de plataformas de acción conjunta y el desarrollo de sus capacidades de gestión y liderazgo.

## DIMENSIÓN 8

### Gobierno Local (Municipal)

- Generar datos desagregados por sexo y por corregimientos y municipios, así como elaborar estudios y diagnósticos específicos que permitan analizar y construir estrategias de intervención pertinentes con la realidad socio-cultural de los territorios, para promover la participación política de las mujeres en los gobiernos locales.
- Debe indagarse con mayor profundidad cuáles son los factores que incentivan y, por el contrario, desincentivan la participación y competencia política de mujeres que tienen un importante liderazgo social en el nivel comunitario, pese a sus condiciones económicas adversas. Comprender cómo opera la dinámica de factores subjetivos y objetivos en el estancamiento de la participación política de las mujeres en el poder local, es fundamental para el diseño de políticas y programas pertinentes con la realidad socio-cultural en los territorios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Archenti, Néida y Tula, María Inés (2007). *Cuotas de género y tipo de lista en América Latina*. Revista OPINIÃO PÚBLICA. Campinas, vol. 13, nº 1. Junho. Págs. 197 y 198.

Bernal Vásquez, Dayana (2013). *Participación política de la mujer en Panamá. Obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia*. SENACYT-ONU Mujeres. Panamá. Págs. 73 y 74.

Bonder, Gloria (2009). *El liderazgo político de las mujeres en América Latina: Un proceso en construcción. Mapa de iniciativas y actores/as*. PRIGEPP-FLACSO. Fondo España PNUD, AECID, UNIFEM.

CEAMEG (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México.

CEDAW (1988 y 2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a la República de Panamá*. Recomendación Número 11. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf).

CEDAW/C/PAN/Q/7/ (2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 45° período de sesiones. 5 de febrero de 2010. Versión en español. Recomendaciones No. 18 y 19. Pág. 4.

CIM-OEA (2011). *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas. Período 1990-2010*. Universidad de Panamá. Instituto de la Mujer. Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos. Panamá.

Dador, Jennie y Beatriz Llanos (editoras) (2006). *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las elecciones generales 2006*. Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional. Perú.

*Declaración de Atenas* (1992). Disponible en: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.urv.cat%2Fmedia%2Fupload%2Farxius%2Figualtat%2FJeanMonnet%2F2013%2FLectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf&ei=-7xbVdfAMoe0ggTFt4HgAw&usg=AFQjCNHsYQXff3vvaR67WuQ6g8j65U93MA&sig2=iB0yyRWI26Qz7ebcl7Dn-w&bvm=bv.93756505,d.eXY](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.urv.cat%2Fmedia%2Fupload%2Farxius%2Figualtat%2FJeanMonnet%2F2013%2FLectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf&ei=-7xbVdfAMoe0ggTFt4HgAw&usg=AFQjCNHsYQXff3vvaR67WuQ6g8j65U93MA&sig2=iB0yyRWI26Qz7ebcl7Dn-w&bvm=bv.93756505,d.eXY).

Defensoría del Pueblo (2010). *Informe anual del observatorio panameño contra la violencia de género 2010*. Último informe disponible en: [http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com\\_flippingbook&view=book&id=71:informe-anual-del-opvg-2010&catid=9:opvg&Itemid=151](http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=71:informe-anual-del-opvg-2010&catid=9:opvg&Itemid=151).

Fondo Mixto Hispano Panameño (2009). *Estudios sobre la representación política por género y ámbito geográfico a nivel municipal y las causas que inciden en la misma*. Panamá.

Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de las mujeres en América Latina*. IDEA Internacional. Perú.

Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (2008). *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Estocolmo, Suecia.

Llanos Cabanillas, Beatriz (2013). *A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo* en "La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica". IDEA-CIM-OEA. Págs. 37-38. Disponible en: <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>.

Marco, Yolanda (2007). *Clara González de Berhringer. Biografía*. Panamá.

MESECVI (2012). *Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará*. Recomendación No. 1. Págs. 15-18. Recomendación No. 140. Pág. 55. OEA/ Ser. L/ II.7. 10 MESECVI/I-CE/ doc.10/14 rev1. 27 de noviembre de 2014. Informes disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>.



Ministerio de Economía y Finanzas (2010). Dirección de Desarrollo Institucional del Estado. Panamá. *Manual de organización del sector público de Panamá*. Págs. 729-733. Disponible en: [http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pa%2Fes%2Finformes%2FDocuments%2FMANUAL%2520DE%2520ORGANIZACION%2520DEL%2520SECTOR%2520PUBLICO%2520DE%2520PANAMA%25202009%2520%2520PUBL%2520JUNIO%25202010%2520SEG.pdf&ei=XbZbVdKnFob7gwS-nlHICg&usg=AFQjCNEqYVvUZZi2ppJMCUgPIrf0Qs\\_KNzg&sig2=SfVD798rULvNk1Gm2ECYeg](http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pa%2Fes%2Finformes%2FDocuments%2FMANUAL%2520DE%2520ORGANIZACION%2520DEL%2520SECTOR%2520PUBLICO%2520DE%2520PANAMA%25202009%2520%2520PUBL%2520JUNIO%25202010%2520SEG.pdf&ei=XbZbVdKnFob7gwS-nlHICg&usg=AFQjCNEqYVvUZZi2ppJMCUgPIrf0Qs_KNzg&sig2=SfVD798rULvNk1Gm2ECYeg).

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Estatuto de la mujer* en Listado de tratados multilaterales vigentes. Disponible en: <http://www.mire.gob.pa/sites/default/files/documentos/Tratados/tratados-multilaterales-vigentes.pdf>.

PNUD-AECID (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política - Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá.

Roquebert, M. (2010) *Protección social, institucionalidad social y equidad de género en Panamá* en "Género, institucionalidad y cambio cultural en Panamá". Cuadernos de Ciencias Sociales. No.1. FLACSO. Panamá. Pág. 47.

Sistema de las Naciones Unidas (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe de Panamá 2014*. Gobierno de la República de Panamá. Págs. 24, 25, 112-116.

Skard, Torild y Haavio-Mannila, Elina (1985). *Women in parliament*. En: Haavio-Mannila, Elina, et al. "Unfinished democracy: women in Nordic politics". Oxford PergamonPress.

Ungo Urania (2010). *Cambiar para que todo cambie: una aproximación a la relación mujeres, política y cultura en Panamá* en "Ciudadanía, políticas de género e institucionalidad en Panamá". Cuaderno de Ciencias Sociales No. 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Panamá (FLACSO-Panamá).

UNIFEM (2005). *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Magdalena León-editora.

Villarreal, Nischma (2010). *Aportes para una hoja de ruta del Instituto Nacional de la Mujer. Género, institucionalidad y cambio cultural en Panamá*. Cuaderno. No. 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Panamá. Págs. 51-69.

## LEGISLACIÓN

Código Electoral. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. 2da. edición. Marzo de 2014. Panamá.

Código Judicial de la República de Panamá. Sistemas Jurídicos, S.A. Edición actualizada. 2005. Panamá.

Constitución Política de la República de Panamá. Sistemas Jurídicos, S.A. 1ra. edición. 2004. Panamá.

Decreto No.7 del 13 de marzo de 2013 del Tribunal Electoral, que reglamenta las elecciones generales del 4 de mayo de 2014 para elegir presidente, diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales.

Ley 38 del 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, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones. Ministerio de Desarrollo Social. 2001.

Ley 4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. Ministerio de Desarrollo Social. DINAMU. Panamá. 2008.

Ley 71 del 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer. Ministerio de Desarrollo Social. Serie de Mujer. Panamá. Abril de 2009.

Texto único. Código Penal de la República de Panamá. Actualizado a junio de 2010. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A. Vigésima segunda edición. Junio de 2010. Panamá.

## ANEXOS

**Anexo No. 1.** Cuadro 1: Participación de Hombres y Mujeres en el Gabinete Ministerial de la República de Panamá. Año 2014.

**Anexo No. 2.** Cuadro 2: Participación de Hombres y Mujeres en Cargos de Viceministerios de la República de Panamá. Año 2014.

**Anexo No. 3.** Cuadro 3: Composición de Gabinetes Presidenciales de la República de Panamá. Períodos 2004-2014.

**Anexo No. 4.** Cuadro 4: Participación de Hombres y Mujeres según Clasificación de la Cartera Ministerial de la República de Panamá. Año 2014.

### ANEXO NO. 1

**Cuadro 1: Participación de Hombres y Mujeres en el Gabinete Ministerial de la República de Panamá. Año 2014.**

| Nombre y apellidos              | Cartera ministerial                        | Hombre             | Mujer             |
|---------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Isabel Saint Malo de Alvarado   | Ministerio de Relaciones Exteriores        |                    | 1                 |
| Marcela Paredes de Vásquez      | Ministerio de Educación                    |                    | 1                 |
| Dulcidio De La Guardia          | Ministerio de Economía y Finanzas          | 1                  |                   |
| Álvaro Alemán Healy             | Ministerio de la Presidencia               | 1                  |                   |
| Rodolfo Aguilera Franceschi     | Ministerio de Seguridad                    | 1                  |                   |
| Milton Henríquez Sasso          | Ministerio de Gobierno                     | 1                  |                   |
| Roberto Roy Correa              | Ministerio de Asuntos del Canal            | 1                  |                   |
| Mario Etchelecu Álvarez         | Ministerio de Vivienda                     | 1                  |                   |
| Luis Ernesto Carles Rudy        | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral | 1                  |                   |
| Ramón Arosemena                 | Ministerio de Obras Públicas               | 1                  |                   |
| Melitón Arrocha Ruiz            | Ministerio de Comercio e Industrias        | 1                  |                   |
| Jorge Arango Arias              | Ministerio de Desarrollo Agropecuario      | 1                  |                   |
| Francisco Javier Terrientes     | Ministerio de Salud                        | 1                  |                   |
| Alcibíades Vásquez              | Ministerio de Desarrollo Social            | 1                  |                   |
| <b>Total Hombres + Mujeres:</b> | <b>14</b>                                  | <b>Total H: 12</b> | <b>Total M: 2</b> |

**Fuente:** Página web de la Presidencia de la República de Panamá disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/Directorio>.  
Fecha de consulta: 27 de octubre de 2014.

## ■ ANEXO NO. 2

**Cuadro 2: Participación de Hombres y Mujeres en Cargos de Viceministerios de la República de Panamá. Año 2014.**

| Nombre y apellidos                                      | Cartera ministerial                        | Hombre             | Mujer             |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Luis Miguel Hincapié                                    | Ministerio de Relaciones Exteriores        | 1                  |                   |
| Carlos Staff - Viceministro Académico de Educación      | Ministerio de Educación                    | 1                  | 1                 |
| María Castro - Viceministra Administrativa de Educación |                                            |                    |                   |
| Eyda Varela de Chinchilla - Viceministra de Finanzas    | Ministerio de Economía y Finanzas          | 1                  | 1                 |
| Iván Zarak - Viceministro de Economía                   |                                            |                    |                   |
| Augusto Arosemena                                       | Ministerio de la Presidencia               | 1                  |                   |
| Rogelio Donadío                                         | Ministerio de Seguridad                    | 1                  |                   |
| María Luisa Romero - Viceministra de Gobierno           | Ministerio de Gobierno                     | 1                  | 1                 |
| Irene Gallego - Viceministro de Asuntos Indígenas       |                                            |                    |                   |
| Jorge González                                          | Ministerio de Vivienda                     | 1                  |                   |
| Zulphy Saday Santamaría                                 | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral |                    | 1                 |
| Marietta Jaén                                           | Ministerio de Obras Públicas               |                    | 1                 |
| Néstor González - Viceministro de Comercio Exterior     | Ministerio de Comercio e Industrias        | 2                  |                   |
| Manuel Grimaldo - Viceministro de Comercio Interior     |                                            |                    |                   |
| Esteban Girón                                           | Ministerio de Desarrollo Agropecuario      | 1                  |                   |
| Miguel Mayo                                             | Ministerio de Salud                        | 1                  |                   |
| Zulema Sucre                                            | Ministerio de Desarrollo Social            |                    | 1                 |
| <b>Total Hombres + Mujeres:</b>                         | <b>17 Viceministros</b>                    | <b>Total H: 11</b> | <b>Total M: 6</b> |

**Fuente:** Página web de la Presidencia de la República de Panamá disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/Directorio>  
Fecha de consulta: 27 de octubre de 2014.

## ■ ANEXO NO. 3

**Cuadro 3: Composición de Gabinetes Presidenciales de la República de Panamá. Períodos 2004-2014.**

| Mandato presidencial: 2004-2009 |         |                         |           | Mandato presidencial: 2009-2014 |         |                         |           |
|---------------------------------|---------|-------------------------|-----------|---------------------------------|---------|-------------------------|-----------|
| Hombres                         | Mujeres | Total hombres y mujeres | % Mujeres | Hombres                         | Mujeres | Total hombres y mujeres | % Mujeres |
| 26                              | 7       | 33                      | 21.2%     | 27                              | 4       | 31                      | 12.9%     |

**Fuente:** Elaboración de María Roquebert León en base a observación directa.

## ■ ANEXO NO.4

**Cuadro 4: Participación de Hombres y Mujeres según Clasificación de la Cartera Ministerial<sup>51</sup> de la República de Panamá. Año 2014.**

| Nombre y apellidos              | Cartera ministerial                        | Tipo de Cartera ministerial                                                                                                                              | Hombre                       | Mujer                       |
|---------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Isabel Saint Malo de Alvarado   | Ministerio de Relaciones Exteriores        | Preservación del Sistema                                                                                                                                 |                              | 1                           |
| Marcela Paredes de Vásquez      | Ministerio de Educación                    | Reproducción                                                                                                                                             |                              | 1                           |
| Dulcidio De La Guardia          | Ministerio de Economía y Finanzas          | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Álvaro Alemán Healy             | Ministerio de la Presidencia               | Preservación del Sistema                                                                                                                                 | 1                            |                             |
| Rodolfo Aguilera Franceschi     | Ministerio de Seguridad                    | Preservación del Sistema                                                                                                                                 | 1                            |                             |
| Milton Henríquez Sasso          | Ministerio de Gobierno                     | Preservación del Sistema                                                                                                                                 | 1                            |                             |
| Roberto Roy Correa              | Ministerio de Asuntos del Canal            | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Mario Etchelecu Álvarez         | Ministerio de Vivienda                     | Reproducción                                                                                                                                             | 1                            |                             |
| Luis Ernesto Carles Rudy        | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Ramón Arosemena                 | Ministerio de Obras Públicas               | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Melitón Arrocha Ruiz            | Ministerio de Comercio e Industrias        | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Jorge Arango Arias              | Ministerio de Desarrollo Agropecuario      | Producción                                                                                                                                               | 1                            |                             |
| Francisco Javier Terrientes     | Ministerio de Salud                        | Reproducción                                                                                                                                             | 1                            |                             |
| Alcibíades Vásquez              | Ministerio de Desarrollo Social            | Reproducción                                                                                                                                             | 1                            |                             |
| <b>Total Hombres + Mujeres:</b> | <b>14</b>                                  | <b>Total Hombres+Mujeres por Tipo de Cartera Ministerial:</b><br><b>-Producción: 6</b><br><b>-Preservación del Sistema: 4</b><br><b>-Reproducción: 4</b> | <b>Total</b><br><b>H: 12</b> | <b>Total</b><br><b>M: 2</b> |

**Fuente:** Página web de la Presidencia de la República de Panamá disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/Directorio>  
Fecha de consulta: 7 de octubre de 2014.

<sup>51</sup> Definición: Según Skard y Haavio-Mannila (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.).

# Citenea

Por una democracia 50/50



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



PANAMÁ

DIAGNÓSTICO NACIONAL