

# Panamá:

## Análisis preliminar sobre el impacto de la pandemia del COVID-19 en las mujeres.

### Diagnóstico y recomendaciones para la reactivación económica y social<sup>1</sup>



#### 1. COVID-19 Impactos en las Mujeres en Panamá

##### 1.1. ¿Dónde y cómo están las mujeres?

Aunque todas las personas han estado afectadas por la crisis provocada por la pandemia COVID - 19, ésta tiene impactos diferenciados en las mujeres de Panamá. Las mujeres son las primeras en responder como trabajadoras del hogar remuneradas (empleadas domésticas) o no remuneradas (amas de casa), como profesionales de la salud, voluntarias de la sociedad civil, voluntarias comunitarias y cuidadoras remuneradas o no. En ellas los efectos de la crisis se multiplican al ser las “responsables designadas” de evitar el contagio familiar, mantener la

salubridad del hogar, dar soporte emocional, y administrar los recursos de la familia. Además, trabajan en primera fila en los sectores imprescindibles para la satisfacción de las necesidades básicas en el sector salud<sup>2</sup> (hospitales, laboratorios, farmacias, limpieza, administración, etc.), y en el comercio minorista donde son el 52% (INEC, 2019)<sup>3</sup>.

La alta exposición de las mujeres trabajadoras en la salud, sobrerrepresentadas en la primera línea en enfermería, servicios y limpieza, y su baja participación en la toma de decisiones y menores remuneraciones es un desafío

1 Elaborado por Juana Camargo, Xiomara Rodríguez, Eusebia Solís y René Guillén, con el apoyo y los aportes de Dayanara Salazar Especialista de Programas para Panamá y Raquel Coello, Especialista Regional de Empoderamiento Económico, Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres.

2 “La atención sanitaria de las personas infectadas se encuentra en manos, mayoritariamente, de las mujeres, considerándose el personal sanitario el que más alto riesgo corre de ser infectado.” (ENRED Panamá. La IPG Panamá frente COVID-19: Explorando los impactos de género para saber dónde actuar, Pág. 2).

3 “En la actualidad las mujeres son el 52% de la ocupación en el comercio minorista en Panamá (INEC, 2019) y, aunque sin cifras ciertas en la materia, este porcentaje es probable que se eleve aún más en el comercio de alimentos y, de manera sobresaliente, en determinados puestos y funciones. Piénsese, en el caso concreto de las cajeras, que son las que en mayor grado están expuestas al contagio (Ibidem. Pág. 3).

a nivel global<sup>4</sup>. En Panamá las mujeres son el 76% de la fuerza laboral en el sector social y de salud (INEC, 2019) pero en enfermería supera el 90% (INEC, 2020), por lo que, se puede afirmar que las mujeres panameñas están en la primera línea de lucha contra la pandemia, en puestos de trabajo de alto riesgo y que suelen estar en condiciones desfavorables de contratación y remuneración en relación a los demás trabajadores del sector de la salud.

La distribución desigual del cuidado en el hogar se incrementa ya que mayoritariamente las mujeres, por los roles estereotipados de género tradicionales, son quienes asumen los nuevos retos del acompañamiento en el proceso educativo virtual o por módulos de los hijos e hijas en este momento de emergencia, en aquellos hogares en los que se ha mantenido la escolarización virtual y se cuenta con conexión a internet<sup>5</sup>. En los hogares en los que no se ha mantenido la escolarización en línea o no se cuenta con internet, el peso del acompañamiento educativo es aún mayor, así como la incertidumbre por el nivel de aprendizaje y el aprovechamiento efectivo del curso.

Para los estudiantes de colegios particulares, mayoritariamente de clase media o de sectores de ingreso elevados, no es la misma realidad del sector público, sin embargo, las mujeres igualmente han asumido el acompañamiento de los aprendientes y se han incrementado sus roles del cuidado y recargado la vida cotidiana. Muchas de estas mujeres han pasado al teletrabajo, sin horarios fijos y con toda la carga del hogar y el cuidado de la familia. En los sectores comunitarios de bajos ingresos las respuestas de educación vía teletrabajo o a distancia fue un proceso más lento para comenzar, con debilidades de conexión a internet y propias de las brechas tecnológicas en la población, tales como capacidades tecnológicas en la docencia, las familias y los alumnos. Aún se está en proceso de evaluación con madres y padres de familia.

Todo lo anterior se reproduce desproporcionadamente para las mujeres jefas de familia y las de hogares en situación de pobreza general y pobreza extrema. En 2018, un 18.6% de las mujeres se encontraba en situación de

pobreza multidimensional, siendo las Comarcas Indígenas y las provincias de Bocas del Toro y Darién donde mayor impacto tienen las condiciones de pobreza, mientras que en las provincias de Los Santos y Herrera las mujeres están en situaciones de menor empobrecimiento (INEC, Encuesta de hogares 2018).

Al momento de la redacción de este informe se han establecido la mesa de reactivación económica, la apertura progresiva por bloques económicos, la mesa tripartita en materia laboral con acompañamiento de la OIT, así como la movilización de financiamiento internacional.

## 1.2 Indicadores que caracterizan la situación económica y social de las mujeres en Panamá

- En condiciones sociales regulares, diversos estudios evidencian la brecha de género existente entre hombres y mujeres en Panamá. Al respecto, el índice de desigualdad de género del país es de 0.58 y de 0.87 en las zonas indígenas, lo que da un promedio de 0.73 y califica a Panamá como un país de alta desigualdad de género.<sup>6</sup>
- Antes de la pandemia aproximadamente una de cada cinco personas en Panamá estaba en situación de **pobreza multidimensional**<sup>7</sup>. Pero para la población indígena la incidencia de la pobreza multidimensional es extremadamente alta: el 93.7% de las mujeres Gunas, el 89.8% de las mujeres Ngäbe Buglé y el 70.9% de las mujeres Emberá estaban en condiciones de pobreza multidimensional<sup>8</sup>. Igual esta pobreza afecta a un tercio de las niñas, niños y adolescentes, en el orden anterior de las comarcas indígenas hay 5.6% (24,998), 24.9% (112,857) y 1.4% (6,313) de NNA en pobreza multidimensional.<sup>9</sup> Esto implica la necesidad de planes adecuados para la atención de los pueblos indígenas en el marco de la crisis sanitaria y posterior recuperación socio-económica. “En marzo de 2018, según la Encuesta de Propósitos Múltiples, había 4,155,348 personas en la República de Panamá, de las cuales 1,384,199 o 33.3% eran niños, niñas y adolescentes. Al calcular el IPM-NNA para este

4 ONU Mujeres (2020) COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis

5 ONU Mujeres (2020) Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19. brief v 1.1. 5.05.2020.

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

7 MEF-INEC-MIDES (2018) Índice de pobreza multidimensional de Panamá.

8 ONU Mujeres, PNUD, FAO, UNICEF y UNFPA. (2020) Perfil de País según Igualdad de Género.

9 MIDES, MEF, INEC, OPHI, PNUD, UNICEF (2018) Índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes. Panamá. Página 59.

año, arrojó que 453,837 o el 32.8% de los menores de 18 años se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente uno de cada tres NNA se encuentran privados en 3 o más indicadores que conforman este índice<sup>10</sup>.

- El **índice de feminidad de la pobreza** en 2018 muestra que la feminización de la pobreza es un hecho, a nivel nacional es de 123.2, en el área urbana 133.3 y en la rural 122.5<sup>11</sup>.
- Las **mujeres sin ingresos propios** (2018) de 15 y más años de edad son el 25%, entre 15-24 años son el 44.4% y en el área rural 53.8%.<sup>12</sup>
- En 2019 había 94,283 trabajadoras/es, después de trabajadoras/es, añadir: remunerados del hogar 84,374 mujeres y 9,909 hombres (INEC, Encuesta de Hogares 2019). El 82% del **trabajo doméstico remunerado** no contaba con protección de seguro social.
- En 2019 las mujeres aseguradas de forma **directa respecto a los hombres** en igual condición eran el 41.9%<sup>13</sup>. Entre el total de mujeres 16.01% son aseguradas directas, un tercio son beneficiarias, jubiladas o pensionadas (33.56%) y la proporción de mujeres en Panamá que no tiene la protección del seguro social son 50.42%.<sup>14</sup>
- La cantidad de horas por semana dedicadas por las mujeres al trabajo remunerado antes de la crisis del COVID19 era de 38.5 y al **trabajo no remunerado 29.9 horas**; las horas dedicadas por los hombres al trabajo remunerado resultó en 45.2 y al no remunerado 14.2 (EUT, 2011).
- La **población económicamente activa** de mujeres en 2019 fue 55%, para los hombres era un 78.8%. Las mujeres desempleadas son 8.8%, situación que se acrecienta alcanzando 19.2% para las mujeres entre 15-29 años.
- Entre la población económicamente activa el **subempleo** es un problema que se manifiesta en Panamá, un tercio de las mujeres están ocupadas de forma parcial.
- En 2019 según la encuesta de hogares hubo 716,113 **empleos informales no agrícolas**, registrando mayor porcentaje en hombres con respecto a mujeres (392,025 (44.5%) vs 324,088 (45.4%) respectivamente)<sup>15</sup>.
- Las mujeres **con hijos menores de 5 años** trabajan 34 horas por semana; en el campo solo pueden hacerlo por 24.3 horas semanales.<sup>16</sup>
- La brecha salarial ajustada por variables socioeconómicas, de empresa y ocupación (2018) es de un 7.29%, mientras que, la brecha salarial no ajustada para mujeres **con estudios de postgrado y maestría** es de un 18%.<sup>17</sup> Es importante señalar que esta desigualdad salarial, está relacionada con discriminaciones hacia las mujeres del mercado de trabajo y la distribución desigual del trabajo de cuidados. Erradicar estas discriminaciones, implica necesariamente desarrollar una estrategia adecuada para que el cuidado se asuma de forma compartida entre el Estado, el sector privado y hombres y mujeres, y que esto permita una mayor corresponsabilidad. Esto contribuiría entonces a reducir la tendencia histórica, por la que, el sobrepeso del trabajo remunerado en las mujeres afecta negativamente el acceso de las mujeres a trabajos dignos, y recursos para una vida de calidad y desarrollo de todas sus potencialidades.
- Las mujeres en el censo agropecuario de 2011 representaron un 32.3%, y estas productoras en un 96.4% tienen explotaciones agropecuarias con superficies **menores a 20 hectáreas de tierra**, por lo que los problemas de la agricultura familiar afectan de forma importante a las mujeres rurales.

10 Ibidem. pág. 57.

11 ONU Mujeres, PNUD, FAO, UNICEF y UNFPA. (2020) Perfil de País según Igualdad de Género.

12 Ibidem.

13 Procesamiento de microdata de Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2019 del INEC, realizado para este estudio.

14 Ibidem.

15 Instituto Nacional de Estadística y Censo - Encuesta de hogares (2018)

16 ONU Mujeres, PNUD, FAO, UNICEF y UNFPA. (2020) Perfil de País según Igualdad de Género.

17 Arrocha, Rosa (2019) Brechas salariales de género.

Estos indicadores son un conjunto reducido de las desigualdades que se entrecruzan y potencian entre sí y que experimentan las mujeres y han afectado sus vidas antes de la pandemia. A mayo de 2020, el impacto de la crisis sanitaria sumado, particularmente, al desplome de los ingresos de las mujeres que viven en la informalidad, las miles de trabajadoras cuyos contratos están suspendidos o aquellas que dependen de ingresos de familiares, sin duda implican un impacto en sus condiciones de vida y las estrategias de supervivencia de las que ya vivían en condiciones de vulnerabilidad o pobreza.

La agenda estatal de respuesta a la crisis debe incluirlas en los planes de reactivación de la economía de forma visible, asegurando su participación en el diseño de las medidas socio-económicas y atendiendo a los sectores económicos donde tienen alta participación, así como la oportunidad de fortalecer las medidas de públicas por los cuidados como un medio de generación de políticas de empleos y de empoderamiento económico de las mujeres.



Foto: Ministerio de Desarrollo Social Panamá



## 2. Análisis preliminar sobre el impacto de la crisis COVID19 en las mujeres durante la pandemia del COVID-19

- Las mujeres en las decisiones de política económica son invisibilizadas y las desigualdades que las afectan requieren estrategias gubernamentales efectivas para su atención. Los efectos de la pandemia COVID-19 tienen un impacto aún no calculado en las mujeres por lo que este análisis es preliminar.
- Las condiciones socio-económicas anteriores al distanciamiento social, establecido a partir del Comunicado N° 27 del Gobierno Nacional respecto a la cuarentena nacional obligatoria del 25 de marzo de 2020<sup>18</sup>, permiten afirmar que es altamente probable que la vulnerabilidad haya aumentado.
- Los datos emergentes desglosados por sexo para COVID-19 arrojan una cantidad menor de infecciones de mujeres con respecto a los hombres, no así en los datos mundiales donde las cifras se acercan más. No obstante, en este contexto las mujeres presentan una mayor vulnerabilidad debido a las condiciones de desigualdad subyacentes y su rol en las tareas del hogar, y los cuidados de sus hijos, hijas, adultos mayores, así como familiares enfermos, etc.
- En ese sentido cualquier política económica y social que se implemente en los planes de recuperación debe tomar en cuenta la diferenciación entre las condiciones de hombres y mujeres. Esta crisis puede abrir un espacio de inflexión para contribuir a reconstruir mejor la economía<sup>19</sup> pero también relaciones entre hombres y mujeres más equitativas.
- La economía panameña pre COVID-19 indicaba desaceleración del crecimiento, aumento del déficit fiscal, una reducción de los ingresos del gobierno central; una deuda pública en relación con el PIB que la situaba en una línea de riesgo; muy dependiente del sector terciario sin encadenamiento productivo con el sector agrícola e industrial. Es una economía muy vulnerable al mercado externo. La caída en el comercio mundial afecta el dinamismo del flujo de mercancías por el Canal de Panamá, igual sucede con la actividad en la Zona Libre de Colón. El trabajo de cuidado no es tomado en cuenta, ni se valora su aporte en la producción nacional, entra al circuito de la economía como trabajo no remunerado, no contabilizado.
- El COVID-19, según estimaciones de la CEPAL<sup>20</sup> generará una contracción del crecimiento del 2% en Panamá. El gobierno panameño ha realizado gestiones para contar con fondos para la atención de la emergencia de la pandemia. Está información no logra definir la totalidad de los recursos con los que cuenta el gobierno para enfrentar la situación, los medios de comunicación y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) han informado de B/. 2,500 millones en bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales<sup>21</sup>, 1,300 millones del Fondo de Ahorro Panamá, 750,000 donado por el gobierno de los Estados Unidos<sup>22</sup> y 1,300 millones que se están gestionando ante los organismos internacionales como el FMI, BM y BID (aproximadamente 5,850 millones). Las expectativas de la ciudadanía particularmente en abril, creció frente a la ausencia de ingresos para solventar los gastos básicos de alimentación y servicios públicos. Las mujeres en especial han estado en la movilización social durante el periodo de aislamiento para que se acelerara la entrega de los bonos establecidos por el gobierno.
- La reciente encuesta del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) refleja una percepción inequívoca de una crisis que se profundiza por la pandemia del COVID-19, un 89.7% de la población encuestada ya tiene en su imaginario que la situación económica quedará mal o muy mal, expresión también de las desigualdades sociales que afectan a la sociedad panameña y, que la encuesta

18 Gaceta Oficial, N° 28979-B. El Consejo de Gabinete declara el Estado de Emergencia Nacional y otras disposiciones. Resolución N°. 11 de 13 de marzo de 2020.

19 ONU Mujeres (2020) Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19. brief v 1.1. 5.05.2020.

20 CEPAL (2020) Informe Especial COVID-19. P. 16.

21 <https://www.mef.gob.pa/2020/03/mef-gestiona-b-5800-millones-para-enfrentar-el-COVID-19/>

22 Embajada de los Estados Unidos en Panamá, recuperado en: <https://pa.usembassy.gov/es/estados-unidos-entrega-panama-ayuda-humanitaria-pandemia/>

muestra como el principal problema con el 31.6% de las respuestas.

- El Ministerio de Trabajo con base en el Decreto Ejecutivo N° 81, Gaceta Oficial del 20 de marzo de 2020, suspendió temporalmente los contratos de trabajo, con lo cual “los trabajadores no están obligados a laborar y los empleadores tampoco a pagar el salario hasta que se levante el estado de emergencia”. Tal medida ha implicado hasta el 11 de mayo de 2020 la suspensión de 170,562 contratos laborales a 94,105 trabajadores (55%) y 76,457 trabajadoras 45%.
- La Cámara de Comercio señaló que en abril la actividad económica de las empresas cayó en un 91.4%. Las actividades económicas con mayor pérdida son el comercio al por menor con B/. 33,184,000; el comercio al por mayor: B/. 18,205,000; actividades que concentran una importante proporción fuerza laboral femenina. La Construcción cayó en B/. 11,795,000 y las actividades inmobiliarias con B/. 10,250,000 (Encuesta empresarial, impacto del coronavirus en Panamá, abril 2020).
- Las empresas de los sectores con mayores despidos y personal suspendido son el sector turístico con el 49.5%; los restaurantes 50%; los hoteles 59.3%; la construcción 49.3% y las actividades inmobiliarias con el 33.3%; actividades de importante inserción de mujeres (Encuesta empresarial, impacto del coronavirus en Panamá, abril 2020).

- La Dirección General de Ingresos del MEF, informó que dejó de recaudar B/.536 millones (23.8%) durante el primer cuatrimestre de 2020. Los ingresos corrientes se reducen en 76.2% (B/.1,714 millones) de los B/. 2,250 presupuestado. Informó también que los ingresos tributarios en el presupuesto fueron B/. 1,791 millones y se recaudaron B/. 1,325 millones (74%) para un déficit B/. 466 millones (26%).

La crisis de la pandemia también ha mostrado la vulnerabilidad de las **trabajadoras domésticas** remuneradas, quienes reciben un salario mínimo legal por debajo de la mitad del salario mínimo de las demás ocupaciones B/. 275.00 -300.00. En el país hay muchas mujeres migrantes se han quedado desempleadas y según plantean sus organizaciones pierden el empleo y quedan sin tejido social de apoyo y sin el pago de sus derechos laborales. Este bajo salario pre crisis denota la subvaloración del trabajo de cuidados. Es quizás el más flexible del mercado laboral, pues no se sujeta a horarios, es intenso e intensivo ya que realiza varias tareas al mismo tiempo. Es especializado y personalizado pues muchas veces una misma trabajadora doméstica debe atender de manera diferenciada a los distintos miembros de la familia. El trabajo doméstico remunerado debe como mínimo ser jerarquizado de manera que tenga el salario mínimo que goza el resto de las trabajadoras y trabajadores del país, y a su vez se debe cumplir con el Convenio No 189. Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.





### 3. Barreras de acceso al empleo y recursos

Las mujeres enfrentan muchas más barreras para acceder al empleo y la mayoría tiene salarios más bajos, mayor inestabilidad, menos reconocimiento, aunque tengan igual o mayor capacitación académica que sus pares hombres<sup>23</sup>.

La realidad pre pandemia de la población trabajadora panameña involucra una serie de condiciones, siendo la precariedad una de las predominantes. Esto implica que en condiciones de pandemia y congelamiento de los mercados el sector informal sería el que más rápido sufriría estas consecuencias y en el que las mujeres, como se mencionó en los indicadores (pág.2), tienen una alta participación con el 45.4% de la PEA.

***Una de las barreras más visibles que enfrentarán las mujeres para la inserción económica es el desarrollo tecnológico.***

La nueva realidad impuesta por la COVID-19 obliga a repensar muchas de las formas en las que se busca la vida, en términos generales, al primer recurso al que se acudió en las primeras etapas del confinamiento fue internet, no solo para temas laborales sino también para educación y comercio a todos los niveles.

Después de Costa Rica y Puerto Rico, Panamá es el país de la región con mayor penetración de Internet que llega a un 70% de la población.<sup>24</sup> A pesar de esto, muchos lugares como las áreas comarcales y sitios alejados de la capital no cuentan con acceso a internet, lo que dificulta el desarrollo de cualquier actividad.

La brecha tecnológica se ha profundizado y es evidente en todos los niveles educativos. El poco o nulo acceso al internet, las carencias de ordenadores y celulares con capacidad suficiente y las limitaciones económicas para pagar la data, están expulsando a niños, niñas, adolescentes y estudiantes universitarios del sistema educativo, no solo en áreas rurales y comarcales, sino también en las ciudades donde se creía estaban superadas dichas limitaciones.

Otro factor importante es la condición ambiental donde reciben clases en sus hogares las y los estudiantes, independientemente del nivel académico. Las familias y especialmente las mujeres que son las que se encargan básicamente de estos asuntos, han tenido que adecuar espacios en los hogares para recibir las clases, además de sumar otro gasto al presupuesto familiar para acondicionar espacios y acceso tecnológico. Tanto en la educación por medios no presenciales organizado por el MEDUCA, como en el ámbito universitario público y particular.

Dado que el estereotipo de género tradicional por el que las mujeres son las cuidadoras primarias que aún predomina en Panamá como en el resto de América Latina, estas realidades acrecientan las angustias y recargan más a las madres, que además de ser generalmente “la maestra en casa” sufren las frustraciones de los aprendientes al no poder satisfacer estas necesidades. Para las madres que estudian, esta nueva realidad contribuye a frenar su aprendizaje y priorizar el de sus dependientes.

El siglo del acceso a la información aun no llega a todos y todas. Las mujeres trabajadoras informales, dueñas de sus propios negocios se ven forzadas a trascender al formato digital en un marco para el cual nada, ni nadie las preparó, ni contaban con los recursos económicos para adecuarse.

En este sentido, ya se identifican algunos esfuerzos, por ejemplo, el Ministerio de Cultura junto con plataformas digitales que fomentan el comercio de los productos de diseñadores y artesanos sin punto de venta o registro, piensa incluir a 20 costureras que se especializan en la confección de mascarillas.<sup>25</sup>

El teletrabajo ha recargado a las mujeres extendiendo la jornada e intensificando el trabajo. Ya que se siguen realizando tareas fuera de los horarios formales, y readaptando espacios del hogar y reduciendo los espacios familiares. Para las docentes, además de lo anterior, las clases virtuales trajeron consigo la exigencia de mejor tecnología propias (ordenadores, data, internet, celulares) asumiendo los costos del proceso de

23 ONU Mujeres (2020) Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19. brief v 1.1. 5.05.2020.

24 elcapitalfinanciero.com

25 tvn-2.com/nacionales/Centro-comercial-digital-articulos

aprendizaje, disminuyendo así sus ingresos que ya eran relativamente bajos antes de la crisis del COVID19.

En el marco del COVID-19 muchas personas del sector laboral formal migrarán al sector informal principalmente por razones económicas y de escasez de demanda laboral provocada por una recesión inminente. El estado promueve el comercio electrónico como alternativa y al mismo tiempo excluye a una parte importante de la población que quizás posea los medios mas no el conocimiento para competir en un mercado que es todo menos condescendiente.

### **Elementos fundamentales para la revalorización y reconocimiento del cuidado, como estrategia de desarrollo**

Ante la duda de la permanencia en el tiempo de programas como este y, entendiendo que la crisis es generalizada afectando al conjunto de la sociedad, se hace necesario pensar a largo plazo en la transformación de condiciones económicas pre existentes y las creadas por la pandemia; en ese sentido, siguiendo la línea de las políticas estatales de subsidios esta puede ser parte de una estrategia que incorpore a todos los trabajadores vulnerabilizados por la pandemia e incluir a grupos de difícil cobertura, como lo es el caso de Panamá. Por ejemplo, en Costa Rica el Estado subsidia un porcentaje de los aportes al seguro social que realizan las trabajadoras domésticas y sus empleadores a la Caja Costarricense de Seguro Social; el subsidio es aplicado a todos los contribuyentes asalariados. En Turquía, el diseño del esquema de contribución contempla un subsidio del Estado al seguro de salud y de pensiones administrado por la Institución de Seguridad Social (SGK, Sosyal Güvenlik Kurumu), cuyos beneficiarios son los empleadores y trabajadores de todas las categorías ocupacionales, incluyendo el trabajo doméstico.<sup>26</sup>

*Los cuidados de las personas son necesarios a lo largo de todo el ciclo de vida, desde que se nace hasta que se muere. En estos juega un rol importante la mujer, porque es ella, en la mayoría de las ocasiones, quien realiza esta vital función social que es la base de la economía; son ellas las que cuidan y sostienen la vida. Los cuidados garantizan el desarrollo de un país y están relacionados con nuestra propia vulnerabilidad, ligados a la vida y a*

*la muerte, todas las personas necesitan de cuidados y de la naturaleza. En la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aquellos vinculados al cuidado y a la conservación de la naturaleza hoy son fundamentales para garantizar la vida.*

*Las mujeres asumen por los roles de género asignado en la sociedad el trabajo de cuidado el cual es un trabajo no remunerado y subvalorado dentro de los hogares, pero al mismo tiempo garantiza que las personas que conforman la familia se inserten a la economía a producir ingresos para el país y a la vez las mujeres subsidian las políticas sociales de los Estados con la gratuidad de su trabajo.*

*En 8 países de América Latina “el trabajo no remunerado representa en torno al 20% del valor del PIB, y las mujeres aportan alrededor de las tres cuartas partes del total de ese porcentaje, ello significa que una parte muy importante del trabajo que realizan las mujeres para sostener las economías no se contabiliza en el PIB ni se visualiza en los modelos económicos que se utilizan para realizar recomendaciones de políticas”<sup>27</sup>. La coyuntura que se está viviendo en la actualidad debe permitir replantear el tema de los cuidados a los más altos niveles del gobierno.*

*En el caso de México el trabajo de cuidados representa el 24.2% del PIB del cual el 18.0% lo aportan las mujeres y los hombres un 6.2%,<sup>28</sup>. Panamá no posee cuentas satélites para medir los aportes de este trabajo a la economía del país.*

*Sin embargo, nunca una situación de tanto riesgo para la humanidad como es la pandemia del COVID-19, resulta oportuna, para visibilizar el aporte de las mujeres a la economía nacional, a través del cuidado de las personas contagiadas que se encuentran en “aislamiento domiciliario” y necesitan de cuidados para recuperar su salud y no contagiar al resto de los miembros de la familia. En la mayoría de los casos, con seguridad, hay una mujer que asume la responsabilidad.*

*Para observar el aporte de las mujeres por personas en aislamiento domiciliario, se realiza para un día el siguiente ejercicio elemental de coste: Si un día cama en una institución del Ministerio de Salud (MINSA) cuesta en promedio de B/176.08 y en la Caja del Seguro Social (CSS) B/200.00<sup>29</sup>, y se toma la cantidad de personas en aislamiento domiciliario el 18 de mayo, cuando hubo*

26 Documentos de Política de Protección Social (OIT 2016)

27 <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13600.pdf>

28 Idem

29 Arcia, Ohigginis. Salud cuesta a cada panameño B/365 al año. Panamá América. 30 de enero de 2008

3,019<sup>30</sup> personas, el trabajo del cuidado tiene un valor aproximado de B/533,759.2 o B/ 603,800.00 diario, respectivamente.

Durante la pandemia el Centro de Internacional de Estudios Políticos y Sociales de Panamá realizó una encuesta sobre el Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública, formulando esta pregunta “En la pandemia, ¿quién se ha hecho cargo de la mayor parte del cuidado de los niños, los enfermos y los mayores? (“Yo misma/o”)”<sup>31</sup>. La respuesta reveló que el 69.1% de las mujeres contestaron que se ocupaba del trabajo de cuidados, 7 de cada 10 y en el caso de los hombres este porcentaje fue de 36%, 3 de cada 10.

A raíz de la declaración del estado de emergencia 631,156 estudiantes matriculados en las escuelas públicas para el periodo escolar 2020 se encuentran en sus hogares, algunas escuelas del sector público han seguido sus clases vía internet, pero la gran mayoría de los centros educativos públicos se encuentran paralizados. No cabe duda de que esta medida trastoca la dinámica familiar y a su vez aumenta las demandas de cuidados en los hogares, no solo en las tareas del hogar, sino que las mujeres que no han dejado de trabajar durante esta crisis como las que están en sector comercio o servicios sanitarios, se le suma la preocupación del cuidado de los hijos e hijas en las horas que debían estar en los centros escolares.

**Las mujeres a raíz de la pandemia experimentan una sobrecarga del trabajo de cuidados dentro del hogar que viene a profundizar los trabajos de cuidados que existen en los hogares panameños.**

Con estos datos se visibiliza una realidad en Panamá, que en la actualidad “las principales demandas sociales de la mitad de la población, todavía se centran en sectores como la salud, la educación y la inserción al mercado laboral (de la juventud mayor de edad). Así como en solicitudes de servicios de cuidado parvulario y preescolar, demandas de formación y participación de actividades culturales, deportivas y de esparcimiento”<sup>32</sup>.

**Se requiere desarrollar espacios de atención de los cuidados de la primera infancia y de la población adulta mayor.**

- El Ministerio de Educación en el año 2018 atendía a 79,713 niños y niñas en la educación inicial (de los cuales 50.77% son niños y 49.2% niñas). Estos datos evidencian que los centros de educación inicial no llegan a satisfacer la necesidad de la población de 0 a 4 años que para el año 2018 eran 370,261 niñas y niños en Panamá.
- En la actualidad el Ministerio de Desarrollo Social regenta 98 Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), los cuales benefician a 2,030 niños niñas en áreas rurales y en las comarcas indígenas, por otra parte el sector privado administra 9,000 CAIPI de los cuales 3,000 están esperando que se le entregue la resolución de apertura.<sup>33</sup> La brecha de niños y niñas (NN) de 0 a 3 años no atendidas en CAIPI, alcanza al 46.4%, además, un 40% de NN de 4 años no asiste a la educación preescolar, esto afecta el desarrollo psico-social de la infancia y se constituye en una barrera que imposibilita a las mujeres insertarse en el mundo del trabajo. Quienes deben asumir las tareas de cuidados de los menores al no existir CAIPI suficientes que alivien la carga de trabajo no pagado a las mujeres dentro de sus hogares.
- Los datos presentados anteriormente dejan claro que más de 250,000 niñas y niños quedan fuera de la atención a la primera infancia y de la educación inicial. **Los adultos mayores para el año 2018 representaba el 11% de la población y de este 11% el 2% tiene 80 años o más, el índice de feminidad en este rango de edad es 127.2%.**
- La tasa de dependencia nacional en el 2017 fue de 61.9% personas en edades económicamente activas, siendo la dependencia juvenil 43.3% y la de la vejez 18.6%,<sup>34</sup> la provincia de Los Santos es la provincia con mayor porcentaje de dependencia con un 34.2% seguida, de Herrera con 28.1% y Veraguas con 24.7% y Chiriquí con 23.5%. En las Comarcas indígenas, Guna Yala tiene

30 MINSa. Informe Epidemiológico. 18 de mayo de 2020. Pág. 2

31 [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/encuesta\\_coronavirus.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/encuesta_coronavirus.pdf)

32 CEPAL (2017) Análisis estructural de la economía panameña: El mercado laboral. CEPAL.

33 MIDES (2019) Memoria institucional del Ministerio de Desarrollo Social.

34 PNUD (2017). Cuaderno de desarrollo humano. El bienestar cuidado: una responsabilidad que debe ser compartida. página 22.

<sup>26</sup> <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado>

mayor demanda de atención a la dependencia con un 23.2%, seguida de la comarca Emberá con un 14.2%, y la Comarca Ngäbe Buglé con 10.3%. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social existen registradas legalmente 17 Casas de atención de adultos mayores de los cuales 12 se encuentran en la ciudad de Panamá. En estas Casas Hogares el año pasado se atendieron 939 mujeres y 804 hombres. Los mayores porcentajes de demanda de servicio a la dependencia se encuentran en el interior del país, pero en la actualidad el 63% de las Casa que brindan el servicio se encuentran en la capital y no todas son públicas.

- La población con 70 años o más en el 2018 fue de 327,117 adultos mayores y solo en las Casas Hogares, en el año 2019, se atendieron 1,743 personas, lo que evidencia que es un mínimo de la población que accede a estos servicios. Es importante tomar en cuenta que un número significativo de personas con más de 65 años no cuenta con pensión de vejez ni recursos del programa 120 a los 65 AÑOS (PNUD, 2017), lo que evidencia la necesidad urgente de atender a esta población.





Foto: Ministerio de Desarrollo Social Panamá

## Salud Mental

- *La pandemia vulnera la estabilidad emocional de las personas por lo que el Ministerio de Salud creó una línea telefónica de ayuda para garantizar los servicios esenciales para la atención de la salud mental de la población. Estadísticas del Ministerio Público señalan que entre el mes de marzo y el 20 de mayo 2020 se han dado 38 suicidios (12 en marzo, 14 en abril y 12 en mayo) con edades que van desde 16 a 89 años, y sólo 3 mujeres.<sup>35</sup>*
- *La salud mental es vulnerada por la suspensión de los contratos laborales que ascienden a más de 170,000 trabajadoras/es. La incertidumbre e inseguridad laboral junto con la ausencia de ingresos en un amplio sector de la población donde se encuentran principalmente las mujeres requiere la atención*

*urgente de las instituciones encargadas de brindar estos servicios.*

- *La OMS expresa que el 79% de los suicidios a nivel mundial se da en países de ingresos bajos y medios. En el año 2012 “la tasa de mortalidad específica por suicidio es de 3.6 muertes por 100,000 habitantes en la República de Panamá, al analizar esta tasa según región de salud, el primer lugar lo ocupa la Comarca Ngäbe Buglé con 9.8 muertes por 100,000 habitantes, ésta supera casi 3 veces la tasa nacional. El segundo y tercer lugar lo ocupan las provincias de Veraguas y Coclé con tasas de 7.9 y 7.6 muertes por 100 000 habitantes respectivamente.”<sup>36</sup>. Como nos indica el dato la tasa en la comarca Ngäbe triplica a la media nacional, el suicidio tiene una vinculación estrecha con la pobreza.*
- *En el periodo post-pandemia el incremento de los niveles de pobreza pueden desencadenar estados depresivos llevando al suicidio. La ausencia de los seres queridos (familiares y amistades) y la pérdida de ingresos genera limitaciones que pueden llevar a medidas extremas.*

## Violencia contra las Mujeres

- *La situación de cuarentena en algunos sectores ha llevado a un aumento de los casos de violencia doméstica, sin embargo, muchas de estas situaciones no se registran en las estadísticas. Hasta abril del 2020 se han presentado 4,710 denuncias de violencia doméstica en todo el país. Si lo comparamos con el mismo periodo del año pasado que se registraron 5,226 denuncias, en este año se contaron 516 denuncias menos de violencia doméstica. Tomando en cuenta que desde el mes de marzo se ha restringido la movilidad en el país, todo hace suponer que las mujeres tienen menos posibilidad de hacer las denuncias, a pesar que el INAMU habilitó los centros en varias áreas (CINAMU) y se han habilitado líneas de denuncia telefónica desde MIDES, INAMU y SENNI AF, así como la Campaña “No estás sola”, lanzada con la telefónica Cable and Wireless, es posible que no cuenten con los recursos económicos para acceder a internet o hacer llamadas, también tienen más control de parte de los cónyuges o parejas, y cuentan con menos apoyo familiar o de los/as vecinas/os.*

35 Sánchez, E. y Cornejo, J. 24/7 hay un profesional de salud mental disponible. Mi Diario. 20 de mayo 2020

36 Análisis de la situación de salud. MINSa

## Femicidio

- El COVID-19 es un virus que desató una pandemia que puso en riesgo a muchas personas que podrían morir por padecerlo, pero a su vez también generó mayor inseguridad a las mujeres que viven con los agresores<sup>37</sup>. Hasta abril se han consumado 15 femicidios. Cada año mueren por femicidios en promedio de 20 mujeres.
- En el año 2020 la región del país con mayor número de femicidio hasta abril es la comarca Ngäbe Buglé, seguida de la provincia de Panamá y la provincia de Panamá Oeste. La comarca Ngäbe Buglé hasta marzo registraba un aumento de 500% en los casos de femicidios para este año.
- En 11 de los femicidios cometidos este año 2020 el femicida tuvo un contacto cercano con la víctima al momento que cometer el crimen, 6 se dieron con arma blanca y 5 con un objeto contundente, de manera que el agresor se asegura de matar a la víctima con sus propias manos, según datos del Ministerio Público.

## Delitos sexuales

- En el año 2019 se denunciaron 6,883 delitos, de estos 5,481 fueron delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, el delito más cometido contra esta población fue el delito tipificado en el código penal Art. 176 como Acceso Sexual Con Una Persona Mayor de Catorce (14) Años y Menor de Dieciocho (18) con un 44% sobre la población total; seguido de la violación que representó un 30%, con un total de denuncias de 1,762 de las cuales 1,558 fueron del sexo femenino y 192 del sexo masculino. El mayor número de violaciones en el año 2019, se cometieron en menores de 0 a 14 años.

- En el contexto de confinamiento y la suspensión de las clases presenciales para niños, niñas y adolescentes, existe un mayor nivel de riesgos de violencia sexual hacia menores de edad, sobre todo hacia las niñas. Hasta el 30 de abril del 2020 se han denunciado 1527 delitos sexuales en el país de los cuales 1439 son delitos de violación y otros delitos sexuales.
- Las denuncias por delitos sexuales se redujeron en 19% entre enero y abril del 2020, en relación con las denuncias presentadas por estos delitos en igual periodo de 2019. No obstante, aumentó en las comarcas indígenas Guna Yala y Emberá y la provincia de Veraguas. La comarca Guna Yala registró un aumento significativo de un 300%; seguida de la comarca Emberá con un aumento de un 60% y la provincia de Veraguas con un aumento de un 3%. Mientras que la comarca Ngäbe Buglé tuvo 78 casos, igual que el año pasado y en el resto del país las denuncias de estos delitos disminuyeron<sup>38</sup>.
- Hay que tomar en cuenta que los delitos sexuales son delitos que por la vergüenza y la culpa en la mayoría de los casos no se denuncian y no llegan a las esferas judiciales. “Las cifras exactas de la violación y las agresiones sexuales son muy difíciles de constatar por el miedo frecuente que tienen las sobrevivientes a la hora de denunciar. Sin embargo, aproximadamente 15 millones de adolescentes (de edades entre 15 y 19 años) de todo el mundo han sufrido relaciones sexuales forzadas en algún momento de su vida. Es más, 3.000 millones de mujeres y niñas viven en países en los que la violación conyugal no está explícitamente penalizada.”<sup>39</sup> Panamá no escapa de esta realidad donde muchas veces se juzga a la víctima y se le responsabiliza de provocar este tipo de delitos.

37 ONU Mujeres (2020) Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe. BRIEF v 1.1. 23.04.2020.

38 <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/violencia-domestica/> (enero-abril 2020)

39 UNUMJERES. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2019/11/press-release-international-day-for-the-elimination-of-violence-against-women>



## 4. Respuesta gubernamental ante la pandemia

La política económica de Panamá para enfrentar las repercusiones de la pandemia se basa en un nuevo programa de transferencia monetaria condicionada, generalizada y que mantiene la continuidad de antiguos programas dirigidos a poblaciones en distintas condiciones socio económicas de vulnerabilidad.

### Programa Panamá Solidario

Para hacer frente a las grandes necesidades económicas de la población el gobierno implementó el programa 'Panamá Solidario'. Este programa es un subsidio económico a través de la entrega de bolsas de comida en la puerta de las casas de los afectados/as; los bonos de B/. 20.00 y B/. 40.00 en las áreas urbanas donde hay comercios; y el 'Vale Digital Solidario' mensual, que consiste en un pago de B/. 80.00 balboas "para el Panamá de los Barrios y principales ciudades del interior del país", canjeables a través del código de barra de la cédula de identidad personal, reemplazando la libreta de bono. El Plan Panamá Solidario según datos del Gobierno Nacional, tendrá una partida inicial de 50 millones de balboas<sup>40</sup>, a la fecha de redactarse este documento, se contempla que estos subsidios lleguen a más de 1 millón de personas<sup>41</sup>.

El Decreto Ejecutivo 400 del 27 de marzo de 2020 establece las normas que rigen el plan Panamá Solidario y a quién está dirigido. Los grupos sociales que califican para el plan son: personas en pobreza multidimensional, familias vulnerables, personas que vivan en zonas de difícil acceso, y personas dedicadas a actividades económicas por cuenta propia (independientes). No están incluidos dentro del plan los servidores públicos, trabajadores asalariados activos, jubilados y pensionados, contribuyentes cuya última declaración de renta sea superior a B/.11 mil. En el caso de los extranjeros sólo los residentes en el país califican para este programa, por lo que, en principio no llegaría a personas migrantes que estén en proceso de regularización de su residencia, ni a los que no han comenzado el proceso.

En la primera fase del vale digital, los beneficiarios fueron: trabajadores/as con contratos suspendidos al 24 de abril de 2020 procesados por el Ministerio de Trabajo y

Desarrollo Laboral (MITRADEL); buhoneros registrados en el Municipio de Panamá; artistas registrados en el Ministerio de Cultura y billeteros/as registrados en la Lotería Nacional de Beneficencia. El monto desembolsado fue de 6.7 millones de balboas, que favoreció a 84 mil panameños y panameñas.



Foto: Ministerio de Desarrollo Social Panamá

40 <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Plan-Panama-Solidario-arrancara-la-proxima-semana>

41 <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/gobiernos-locales-repartiran-los-bonos-casa-por-casa/>

En esta primera fase del vale digital se habilitaron 13 cadenas de supermercados<sup>42</sup>, con 325 sucursales a nivel nacional, dejando por fuera a los pequeños mercados de los barrios (abarroterías) lo que dificulta y acarrea gastos extras para las mujeres que por lo general son las que hacen las compras de los artículos de primera necesidad.

El control establecido para las bolsas de comida y el bono es la firma de la persona que recibe, por lo que no se cuenta en estos momentos con datos desagregados por sexo.

Tanto la bolsa de comida, como los subsidios monetarios son insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de una familia, si tenemos en cuenta que el costo de la canasta básica familiar de alimentos (CBFA)<sup>43</sup> varía considerablemente por provincias y áreas geográficas. En marzo de 2020 el costo de esta en 10 supermercados con los costos más bajos en los distritos de San Miguelito y Panamá estaba entre B/. 242.28 y B/. 256.95<sup>44</sup>, según ACODECO. Sin embargo, datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF. Enero 2020) indican que en los mismos distritos (Panamá y San Miguelito<sup>45</sup>) el costo calórico era de B/.305.93 balboas en enero de 2020 y para el resto de las ciudades del país de B/. 280.05, esta disminución está

relacionada con la mayor oferta de productos agrícolas, principalmente por la temporalidad de la cosecha (MEF. 2020. Pág. 11). Ninguna de las dos instituciones incluye en el cálculo las áreas rurales y comarcales, ni otros artículos básicos como el costo de los servicios, los productos de aseo, desinfectantes, medicinas, recreo, útiles escolares, artículos para infantes, entre otros.

El Plan Panamá Solidario no hizo distinción para las personas con *discapacidad, mujeres embarazadas, familias con infantes, adultos mayores sin ingresos, mujeres jefas de hogar, madres que están trabajando y tienen infantes y adolescentes con necesidad de cuidado*, cuyos gastos han aumentado y no devengan salarios suficientes para cubrir los nuevos gastos, ni a *trabajadoras del hogar remuneradas* (empleadas domésticas). Estas condiciones de desprotección las sitúan en mayor vulnerabilidad económica por ser las cuidadoras por excelencia de las familias, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermos, por lo que su ingreso no es sólo para el consumo individual, sino para el resto de la familia. Tampoco se incluyeron en el Plan Solidario a las personas *migrantes*, cuya situación de vulnerabilidad se agudiza al perder los trabajos, por lo general no tienen seguro social, no cuentan con la ayuda familiar ni el tejido social de los locales.

42 Xtra, El Machetazo, Rey, Super 99, Riba Smith, El Fuerte, Supercarnes, Super Romero, Mr. Precio, Justo y Bueno, Víveres Unidos El Pueblo, El Tajonazo y Farmacias Metro.

43 Se calcula para 59 artículos, un promedio de calorías por día por persona de 2,339 y un promedio de personas por hogar de 3.48 para los distritos de Panamá y San Miguelito.

44 ACODECO. Departamento de Estadística

45 Promedio de personas de 3.5, calorías de 2,338.5 y 59 artículos y para el resto urbano del país es de 3.6 personas, 2,326.8 calorías y 50 artículos.



## Recomendaciones

Las experiencias vividas durante el periodo de distanciamiento social por el COVID-19 han mostrado el agravamiento de las brechas de género en la vida de las mujeres. La crisis incrementa los riesgos y hace más vulnerable a la población con mayores desigualdades. La respuesta estatal y social requiere que sus programas tengan un enfoque integral y conciten la participación organizada de las mujeres y de la comunidad en su diversidad. En las condiciones de distanciamiento social, significa establecer mecanismos para lograrlo, procurando que los planes de estímulo al empleo y la vida digna post pandemia, cuenten al máximo con información, conocimientos y desarrollo de herramientas y capacidades para su aprovechamiento.

Las recomendaciones abordan la inclusión de la perspectiva de género en el análisis de las políticas macroeconómicas, así como priorizar el acceso de las mujeres en las políticas dirigidas a estimular la recuperación de la actividad económica. Se plantea que haya estímulos fiscales para las mujeres e incorporación del enfoque de género en los procesos de presupuestación.

Otras recomendaciones abordan las políticas de empleo y la generación de ingresos con capacidad de incrementar la participación de las mujeres vinculando las respuestas con el trabajo de cuidado. Esta concepción propone el desarrollo de sistemas integrales de cuidado en el marco de un Pacto Social por los cuidados que involucre a todos los sectores organizados e institucionales.

Se incluyen propuestas para dinamizar el pequeño y micro emprendimiento, la protección a las trabajadoras vinculadas al teletrabajo para el desarrollo de políticas que generen autocuidado y cuidados. Para las mujeres productoras en el sector agrícola se recomienda fortalecer sus capacidades en su sector para mejorar su productividad, rendimientos e ingresos.

Las recomendaciones incorporan políticas para la protección de las mujeres en el sector salud; cuidar la salud mental de la población; el cierre de brechas tecnológicas de género y conscientes del impacto que tiene la violencia contra las mujeres, y las afectaciones que esto tiene para sus vidas, para su inserción en el ámbito laboral remunerado, se recomienda el llamado a un Pacto Nacional contra la violencia hacia las mujeres con un amplio abanico de sectores que deben estar llamados a erradicar este problema.

### ***Diseño de políticas macroeconómicas y paquetes de recuperación y estímulo fiscal***

- Realizar un análisis de los sesgos de género de las políticas macroeconómicas y los paquetes de estímulo fiscal propuestos, estudiando sus efectos diferenciados por sexo en el empleo, la capacidad de consumo y ahorro o el impacto en el trabajo no remunerado.
- Incorporar en los paquetes de recuperación y estímulo fiscal medidas específicas para los sectores más afectados por la crisis que incluyen un alto porcentaje de mujeres (e.g. comercio, restaurantes, turismo) y para promover la participación de las mujeres para sectores económicos mayormente masculinos (e.g. energía renovable, ingeniería, ciencias y tecnología) (Ver punto siguiente sobre empleo)
- Incluir como parte de los paquetes de estímulo fiscal y recuperación medidas para la ampliación de los sistemas de cuidado y de protección social (ver detalles más adelante).
- Impulsar y reforzar las herramientas de presupuestación con enfoque de género y fortalecer los sistemas de seguimiento a la asignación y ejecución de las inversiones para la igualdad de género, en línea con lo establecido por el indicador 5c1 de los ODS, para evitar recortes o desviaciones hacia otras prioridades de gasto.
- Impedir la afectación de recortes presupuestarios a servicios públicos básicos y programas para promover la igualdad de género para minimizar el impacto desproporcionado en las mujeres.
- Analizar desde el enfoque de género en impacto de las medidas fiscales y tributarias. Fomentar la generación de fuentes alternativas de ingresos del estado vinculadas a los impuestos directos con progresividad para recaudar más sobre quienes más rentas tienen.

### ***Empleo y generación de ingresos***

- Apoyar a los sectores más afectados que emplean a una gran proporción de mujeres como el turismo, la hostelería y el comercio minorista, con planes específicos para apoyar la reconversión y la empleabilidad de las mujeres.

- Incorporar el enfoque de género en las políticas de empleo que se elaboren, incluyendo objetivos específicos de cierre de las brechas entre hombres y mujeres y articulación con medidas para facilitar la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado (ver punto siguiente sobre sistema de cuidados).
- Complementar las políticas de empleo con políticas de protección social para promover la formalización de las personas que trabajan en el sector informal, como así también, para ampliar la cobertura a las personas quienes realizan tareas de cuidado no remuneradas,
- Desarrollar programas específicos de entrenamiento a mujeres en STEM (siglas en inglés de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) y de apoyo a su integración laboral en estas áreas.
- Garantizar una renta básica con un monto igual al costo de la canasta básica de alimentos, a ciudadanas que no cuentan con empleo, a la población en situación de vulnerabilidad (mujeres jefas de hogares, personas con discapacidad, población indígena, mujeres en condición de migrantes insertas en el trabajo doméstico). Se hace imperativo que haya programas de inserción en el empleo a mediano y largo plazo para lograr la sostenibilidad de sus vidas.
- Incluir atención diferenciada por sexo en las políticas de subsidio y atención de la población afectada por la pandemia.
- Incorporar en los planes de atención a la población sin ingresos como consecuencia de la pandemia a mujeres migrantes residentes, con visa de turista, en refugio y en tránsito.
- Desarrollar planes específicos para transversalizar el enfoque de género con las diferentes instituciones del Estado en línea con el programa del Sello de Igualdad para disminuir la brecha de ingresos entre mujeres y hombres.
- Hacer alianzas con el sector privado signatarias de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (WEPs), participantes del programa del Sello de Igualdad o de la IPG, para promover medidas específicas que contribuyan a reducir el desempleo de las mujeres.<sup>46</sup>
- Promover incentivos fiscales para aquellas empresas que promueven específicamente la creación de empleo femenino.
- Lograr la participación activa de las mujeres, las feministas, las afrodescendientes, indígenas en la formulación y la implementación de las medidas de respuesta a la crisis, en particular a las medidas económicas.
- Cuantificar y visibilizar los aportes económicos de las mujeres por el trabajo de cuidado en la atención y cuidado de las personas contagiadas en “cuidados domiciliarios”.

***Sistemas Integrales de Cuidado - El cuidado como un Sector potenciador del Empleo que contribuye al desarrollo sostenible y la igualdad de género.***

- Activación de la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Integral de Cuidados de Panamá, para generar las bases y elaborar un plan para la puesta en marcha del Sistema Integral de Cuidados en Panamá
- Llamamiento a un Pacto social por los cuidados que involucre a todos los sectores del país. El trabajo de cuidado involucra la responsabilidad de todas las instituciones públicas, de sociedad civil y privadas. -Sindicatos de las trabajadoras domésticas, las organizaciones de mujeres, feministas y jóvenes.
- Proporcionar desde un inicio un nivel mínimo de servicios de cuidado infantil y de personas en situación de dependencia, en particular para quienes están a cargo de personas trabajando en servicios esenciales y, en la medida que avance la desescalada del confinamiento, para personas que se incorporan a trabajar de manera remunerada.
- Implementar licencias remuneradas por cuidados temporales para trabajadoras que no pueden hacer compatible el trabajo remunerado con las responsabilidades de cuidados.
- Reforzar programas de alimentación escolar mediante entrega a domicilio en caso de centros educativos que permanezcan cerrados, promoviendo a su vez el empleo femenino.
- Implementar un programa masivo de inversión en infraestructura de cuidados, que incluya la

46 En Panamá hay 4 instituciones del Estado y 9 empresas privadas que obtuvieron el Sello de Género en abril del 2019. Existen 22 empresas signatarias de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (WEPs)

construcción de centros de atención a la población infantil, de adolescentes de ambos sexos, personas con discapacidad, y ancianos/as a nivel local en todo el país, ampliando la infraestructura pública y cerrando brechas de atención en cuidados.

- Impulsar en las empresas públicas (y generar incentivos para las privadas) acuerdos de trabajo flexibles para hacer frente al aumento de la carga de cuidados para permitir a los padres y madres puedan hacer compatible el trabajo con las responsabilidades de cuidado.
- Desarrollar campañas para la promoción de la corresponsabilidad de los cuidados en los hogares que visibilicen la necesidad de redistribuir el trabajo de cuidado.
- Apoyar a los y las trabajadoras del sector de los cuidados remunerados para llevar a cabo su trabajo de forma segura, con acceso a material de protección, información y capacitación.
- Ampliar la protección social para las personas trabajadoras remuneradas del sector cuidados, en particular a las personas que estén en situación de informalidad y a las trabajadoras remuneradas domésticas incluyendo acceso a salud, protección frente a despidos y aseguramiento de un ingreso mínimo.
- Desarrollar campañas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores y empleadoras y en relación a la inscripción y cobro de cuotas de la seguridad social de las personas trabajadoras domésticas.
- Establecer servicios de asesoría jurídica para trabajadoras domésticas. Fortalecer los sistemas para las denuncias por incumplimiento de sus derechos.
- Realizar censos locales sobre la población infantil, de adolescentes, personas con discapacidad, y ancianos/as, y crear programa de empleos para los Centros de Atención en el nivel local, bajo la administración y supervisión general del MIDES y ejecución municipal, con fondos de la descentralización.
- Crear en toda la municipalidad unidades de atención para el trabajo de cuidado con la participación activa de lideresas comunitarias. Desarrollar campaña sobre la redistribución del trabajo de cuidado en el hogar.
- Vincular los programas de protección social existentes, Red de Oportunidades, Ángel Guardián, 120 a los 65 y otros, así como los programas de formación de educación de la infancia con el programa de atención masivo del cuidado para el empoderamiento y desarrollo local sostenible.

- Crear la cuenta satélite del trabajo no remunerado; cuantificar los aportes económicos del trabajo de cuidados y realizar la segunda encuesta de uso del tiempo en Panamá.

#### ***Apoyo a las mujeres en las medidas de reactivación en el pequeño y micro emprendimiento***

- Poner en marcha un programa masivo de capacitación en innovación y tecnología por parte de la Autoridad de Innovación Gubernamental en conjunto con AMPYME a micro y pequeñas emprendedoras para el desarrollo de industrias creativas para mujeres jóvenes.
- En los fondos disponibles para la pequeña y micro empresarias dedicar en un 50% de empresas dirigidas mujeres, estableciendo muy bajos intereses en los créditos.
- Promover medidas de alivio de la carga fiscal para empresas lideradas por mujeres, particularmente las pequeñas y medianas.
- Establecer desde El Ministerio de Cultura un programa efectivo para el desarrollo de servicios creativos para que las mujeres emprendedoras se inserten en actividad festivas, ferias, musicales, artísticas y la producción de productos audiovisual y de creatividad impresa.
- Garantizar información sobre oportunidades, herramientas, conocimientos y recursos y hacerla accesible a las mujeres orientadas al emprendimiento y el trabajo independiente.
- Acopiar las experiencias e intervenciones nacionales en el emprendimiento femenino para acompañar e identificar las historias de éxito y prácticas adecuadas de desarrollo de negocios.
- Fortalecer en todos los niveles de emprendedurismo las TICs y el marketing digital.

#### ***Teletrabajo y aporte desde el hogar a la educación***

- Garantizar que la jornada laboral por el teletrabajo no exceda la reglamentación de las 8 horas y haya corresponsabilidad, conciliación entre lo personal, lo laboral y familiar. Crear conciencia en las trabajadoras en esta modalidad de teletrabajo sobre la necesidad de la conciliación y dedicar tiempo al autocuidado.
- Invertir en la educación de las niñas y adolescentes en disciplinas vinculadas con las STEM y en el cierre de la brecha digital entre niños y niñas.

- Brindar conocimientos, herramientas y oportunidades a las mujeres para que puedan insertarse adecuadamente en empleos remunerados vinculados nuevas tecnologías de la información y la conectividad; trabajo en redes sociales, etc.
- El MEDUCA debe tener cursos disponibles para apoyar a madres y padres de familia a fin de habilitar experiencias provechosas de apoyo a sus hijos con los procesos educativos que se están realizando por medios no tradicionales.
- El MEDUCA y las universidades públicas deben crear y fortalecer capacidades tecnológicas en la docencia para el desarrollo de experiencias educativas con el uso de medios no tradicionales presenciales y velar por la tranquilidad y la salud mental de la docencia impactada por el COVID-19.
- La agenda pública debe contemplar que mientras las escuelas estén cerradas por el COVID-19, las trabajadoras y funcionarias que se incorporen a sus trabajos debe garantizársele permisos y periodos de tiempo para la atención del cuidado de sus hijos/as, como de su propia atención de salud.

#### **Acceso a ingresos propios para mujeres en el campo**

- Garantizar la participación de las mujeres productoras agropecuarias e indígenas en las políticas públicas del sector y su acceso a créditos, asistencia técnica, capacitación, semillas, herramientas y todo lo necesario para lograr una mayor productividad.
- Fomentar el cooperativismo entre mujeres en el campo, favorecer vías de acceso a mercados y comercialización de su producción.
- Crear fortalezas para la agricultura orgánica en organizaciones de mujeres en el área rural y en las comarcas indígenas.
- Lograr que las productoras en el campo puedan acceder a créditos blandos, para emprender con proyectos de cría de animales, piscicultura, cabras, entre otros.
- Crear banco de semillas autóctonas, abonos y pesticidas orgánicos.
- La protección de cuencas hídricas comunitarias y programas de reforestación que tiene a su cargo el Ministerio de Ambiente debe incorporar procesos de formación y capacitación para su cuidado a las mujeres y favorecer el acceso a ingresos por las mujeres con la implementación de viveros para la reforestación.

#### **Violencia contra las mujeres**

- Llamar al establecimiento de un Pacto nacional contra la violencia hacia las mujeres. Incorporar a todos los involucrados como el sector público, sector privado, así como del movimiento social panameño, el movimiento de mujeres, feministas, sindicatos, y organizaciones defensoras de los derechos humanos.
- Este pacto nacional debe permitir el desarrollo de políticas públicas dirigidas a proteger la vida de las mujeres; lograr la implementación de la Ley 82 de 2013; y la asignación de presupuesto que garantice la ejecución de las políticas, haciendo especial énfasis en políticas de prevención de la violencia contra las mujeres.
- Durante este periodo se deben garantizar todos los servicios esenciales de atención a la violencia contra las mujeres.
- Desarrollar campañas masivas para la protección física y la vida de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes. Garantizar el acceso a la justicia, facilitar los medios para presentar las denuncias de violencia doméstica y brindarles acompañamiento y seguridad a las sobrevivientes.
- En este periodo de emergencia y como programa permanente, es necesario la creación de espacios seguros, como casas de acogida, o albergues en todas las provincias para las mujeres que lo requieran. Los mismos deben ser gestionados de manera mixta con organizaciones de mujeres y feministas comprometidas con la prevención de la violencia hacia las mujeres. Priorizar la seguridad de las niñas y adolescentes dentro de los hogares y la comunidad. Reactivar las redes de violencias para la prevención de los delitos sexuales.
- Agilizar el acceso a las autoridades comarcales indígenas para implementar con un enfoque intercultural políticas de protección para las mujeres y hacer posible la compilación y procesamiento de datos sobre delitos sexuales y de violencia de género.
- Fortalecer en los protocolos de seguridad la protección de derechos de la población trans y LGBTIQ+.
- Mantener las herramientas de acceso a denuncias por violencia doméstica implementadas durante el aislamiento social por el COVID-19.
- Con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) crear alertas y campaña para prevenir el ciberacoso y la ciberviolencia.

- Lograr en la AIG la capacitación para el acceso de mujeres emprendedoras en el uso de herramientas tecnológicas que les permita vincular la promoción de sus productos y la campaña de prevención a la violencia de género.
- Garantizar personal capacitado con conocimiento y experticia en género, para fortalecer en la información institucional los datos desagregados por sexo, edad, identidad étnica, seguimiento a sobrevivientes, e información sobre niños, niñas y adolescentes impactados por la violencia doméstica.
- Los Comité Especiales de Salud e Higiene para la Prevención y Atención del COVID-19 dentro de las empresas deben evitar la feminización impedir el rol de cuidadoras del resto del personal dentro de las empresas deben ser conformados de forma paritaria.
- Reactivar los Comités de Salud Comunitarios en todo el país para contribuir a nivel local en la atención de problemas de salud y desarrollar el programa de salud integral, sustentado en las áreas de trabajo social y salud mental en cada Centro de Salud.

### **Género y seguridad en el sector salud**

- Las mujeres en el sector sanitario deben contar con equipos e implementos indispensables y suficientes para su seguridad y la protección de su salud. Entregar a este personal como todo el país la información sobre la situación de la pandemia, las tasas de infección por sexo, particularmente la cantidad de personal de salud y de otros funcionarios públicos que fallecieron en servicio por el Coronavirus.
- Crear una comisión nacional que recoja las estadísticas del COVID-19 con indicadores de género, etnia, edad, tipos de trabajo u ocupación, lugar de residencia, grupo social, entre otros indicadores de género que permitan posteriormente realizar análisis profundos con enfoque de género, interculturalidad y derechos humanos.
- Hacer realidad la plena concienciación de la población sobre los riesgos y los cuidados que debe ser tomados en cuenta al momento de infectarse con el COVID-19, la relación con los niños y niñas y adolescente debe ocupar un espacio importante en la orientación gubernamental para su atención, ya que las especificaciones -mientras no haya vacuna- establecen que una elevada proporción de la población se contagiará.
- Lograr la atención de salud a las mujeres privadas de libertad, protegerlas respecto al contagio de COVID-19, hacer posible y fortalecer las políticas para el acceso a ingresos y rebajas de penas para ellas tomando en cuenta que sus familiares y ellas requieren apoyo.
- Hacer de la atención prenatal y postnatal una prioridad, así como el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Lograr que las mujeres sin recursos tengan acceso a productos de higiene personal y menstrual, como también proporcionarle información para la seguridad y prevención de riesgos en materia de salud.
- *Desarrollar dentro de las instituciones y las empresas programas que brinden facilidades para la atención de los problemas de salud mental, en periodo de pandemia y después de la misma, ya que estos tienen un impacto en el rendimiento y ausentismo laboral.*
- Desarrollo en todos los distritos de un programa de salud mental para garantizar el acceso de la población a servicio especializado para prevenir accidentes y episodios que afecten la vida de las personas.
- Garantizar el acceso de mujeres y niñas a agua potable, saneamiento, materiales sanitarios y de higiene que permitan prevenir y hacer frente al contagio del virus, especialmente a mujeres que viven en áreas urbanas de bajos ingresos, con poco o nulo acceso al agua, saneamiento e higiene, mujeres de áreas rurales de difícil acceso y comarcas indígenas.
- Favorecer la seguridad social para el conjunto de las mujeres, en el acceso a salud y en el mejoramiento de su acceso a pensiones de vejez, especialmente para quienes no acceden a empleos en mercado laboral remunerado, pero realizan jornadas de trabajo de cuidado no remunerada en sus hogares.

 Bibliografía

ACODECO. Departamento de Estadística. Marzo de 2020

Cámara de Comercio Industria y Agricultura de Panamá (2020). Encuesta empresarial, impacto del coronavirus en Panamá, abril 2020

CEPAL (2017) Análisis estructural de la economía panameña: El mercado laboral.

CIEPS (2020) Informe de la encuesta virtual. Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública. Panamá.

Cuaderno de desarrollo humano. El bienestar cuidado: una responsabilidad que debe ser compartida. PNUD. 2017. página 22.

Documentos de Política de Protección Social (OIT 2016)

ENRED Panamá. La IPG Panamá frente COVID-19: Explorando los impactos de género para saber dónde actuar. Pág. 2)

Gaceta Oficial, N°. 28979-B. El Consejo de Gabinete declara el Estado de Emergencia Nacional y otras disposiciones. Resolución N°. 11 de 13 de marzo de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Censo - Encuesta de hogares (2018)

MIDES (2019) Memoria institucional del Ministerio de Desarrollo Social.

MINSA. Análisis de la situación de salud. 2020

ONU Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women (Secretary-General, 9 de abril de 2020).

Foto: Ministerio de Desarrollo Social Panamá



ONU Mujeres (2020) COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>

ONU Mujeres (2020) Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/04/prevencion-de-la-violencia-contra-las-mujeresfrente-a-covid-19>

ONU Mujeres (2020) Transferencias Monetarias e Igualdad de Género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19 (mayo 2020). <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/05/respuesta-covid-19-transferencias-monetarias>

ONU Mujeres y CEPAL Mapeo de iniciativas impulsadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe para abordar las dimensiones de género en la respuesta a la pandemia de COVID-19 (abril de 2020).

ONU Mujeres, PNUD, FAO, UNICEF y UNFPA. (2020) Perfil de País según Igualdad de Género.

OIT (2016) Documentos de Política de Protección Social

Periódico el siglo. [elsiglo.com.pa/panama/82-empleadas-domesticas-seguro](http://elsiglo.com.pa/panama/82-empleadas-domesticas-seguro)

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

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

Sánchez, E. y Cornejo, J. 24/7 hay un profesional de salud mental disponible. Mi Diario. 20 de mayo 2020

UNFPA (2020). COVID-19: Un enfoque de género. Nueva York: UNFPA

UNFPA. (2020). *COVID-19: Un enfoque de género*. Nueva York: UNFPA.

## Páginas Web consultadas

<https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/en-la-mira/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response>

<http://elsiglo.com.pa/panama/82-empleadas-domesticas-seguro>

[https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/encuesta\\_coronavirus.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/encuesta_coronavirus.pdf)

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13600.pdf>

<https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado>

<https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/violencia-domestica/>