
DIAGNÓSTICO DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

Contextualización y marco teórico

Versión Final – A

Elaborado por



INDICE

INTRODUCCIÓN	3
MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	5
La normativa en torno a la cuota electoral	6
Normativa sobre la capacitación de mujeres en partidos políticos	8
DE LA NORMA A LOS HECHOS: LA INFRARREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA	9
Mujeres candidatas a cargos de representación política	10
Mujeres electas	14
La presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo	14
Mujeres en la Asamblea Nacional	16
Las mujeres en el Poder Local	18
El embudo del poder político para las mujeres	20
EVIDENCIAS Y REFLEXIONES EN TORNO A LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES EN LA ARENA POLÍTICA	22
Factores político-institucionales: las trampas de las normas	23
Factores partidistas: procesos de selección, recursos y élites de poder masculinas	25
Factores culturales, actitudinales e ideológicos	28
Los roles y estereotipos de género en el electorado	31
Factores organizativos y de los movimientos de mujeres	32
Barreras estructurales: brechas económicas, brechas de cuidados, brechas digitales y comunicacionales	33
Factores coyunturales: la crisis covid-19	34
En conclusión	38
BIBLIOGRAFÍA	40

INTRODUCCIÓN

Aunque unos Gobiernos y órganos políticos paritarios no son garantía suficiente de un mayor interés por las cuestiones de género ni de un ejercicio político más eficiente, la paridad, o al menos alcanzar cierto equilibrio de género, son una de las bases fundamentales para que un sistema político pueda calificarse de democrático. El hecho es que no hay democracia posible sin la participación de las mujeres. Su participación hace más inclusivo los sistemas políticos, mejoran su funcionamiento y contribuyen a hacer más visibles las demandas de género (Freidenberg, F., 2017).

A lo largo de las últimas décadas, a nivel global y específicamente en la región latinoamericana, se han dado importantes avances normativos encauzados a incrementar y mejorar la participación política de las mujeres. Panamá no ha sido una excepción y, según se verá más adelante, ha legislado en pro de un sistema político más igualitario, en un contexto marcado por el avance de la institucionalidad de género a nivel político.

Los resultados en la región han sido evidentes, con un incremento paulatino de la participación política de las mujeres, siendo la segunda región con mayor presencia de mujeres en los parlamentos en el mundo. El avance en los países, sin embargo, ha sido dispar. **El caso de Panamá destaca, en concreto, por ser el país que, habiendo introducido más prontamente normativa en este terreno, ha conseguido un alcance más limitado.**

Muestra de ello son los resultados obtenidos por el país con la aplicación del índice de paridad política (IPP) de ATENEA, que mide el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a través de 40 indicadores, referido a ocho dimensiones. Con puntajes de 0 a 100 (siendo 100 el escenario ideal de acceso paritario y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres) Panamá obtuvo en 2015 una puntuación de 37, situándose a la cola de los ocho países en los que fue realizada tal medición¹ (Llanos, B., 2020).

¹ Los resultados obtenidos fueron: 66,2 en México, 60,1 en Perú, 44,7 en Argentina, 42,7 en Honduras, 42,6 en Guatemala, 41,7 en Uruguay, 38,2 en Chile y 37 en Panamá (Llanos, B., 2020).

Las razones que están detrás de este déficit político son de muy diversa índole, confluyendo en él un entramado heterogéneo de debilidad en el cumplimiento de las normas, fallas en el sistema, reglas subjetivas de poder, así como normas, valores y creencias que continúan limitando el pleno desarrollo y las oportunidades de las mujeres.

A continuación, se ofrece una panorámica de cuál es la situación de la participación política de las mujeres en Panamá a día de hoy, así como de las causas que las especialistas en este ámbito identifican como factores explicativos.

MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Panamá cuenta con amplio acervo normativo que regula el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El país ha ratificado los principales convenios internacionales en materia de igualdad, no discriminación y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres², aunque sorprende comprobar que uno de los que queda por suscribir y ratificar es, precisamente, el de la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, del año 1952.

La Constitución Política de la República de Panamá, en su Artículo 19, contempla el principio de no discriminación por sexo, al determinar que *No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas*.

Asimismo, se cuenta con una Ley Específica en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres, 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**.

De igual forma, se ha reconocido un gran número de leyes para fomentar la igualdad entre los géneros en diversos ámbitos y planos sociales y se ha designado una instancia específica encargada de coordinar y ejecutar la política de igualdad de oportunidades para las mujeres en el país, el INAMU.

En el ámbito político, la norma fundamental que regula las reglas del juego en el país es el **Código Electoral**, que data de 1983. En dicho Código se estipuló, ya de partida, la obligación de los partidos por hacer efectiva la participación de las mujeres en los cargos directivos (Artículo 98) así como la prohibición de la discriminación en la inscripción de sus miembros por razón de sexo (Artículo 100).

² Como son La Carta de las Naciones Unidas (1945), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CEDAW y su Protocolo Facultativo de la CEDAW, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Frente a este importante desarrollo normativo e institucional, ha sido permanente la constatación (por parte de los organismos internacionales, organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y el propio movimiento de mujeres) de la insuficiencia de instrumentos, recursos y capacidades en las instituciones gubernamentales para llevar a la práctica eficazmente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Un ejemplo evidente, como se verá más adelante, es el avance normativo sobre la participación política de las mujeres *versus* la práctica y los resultados obtenidos.

Así, desde su aprobación, se han realizado progresivas reformas al Código Electoral orientadas a implantar, por un lado, un sistema de cuotas que favorezca el acceso de las mujeres a cargos electos y, por otro, se ha pretendido incentivar y reforzar el ejercicio político de las mujeres como candidatas mediante la designación de una partida del presupuesto de los partidos a la capacitación de mujeres. Dos avances normativos, sin lugar a dudas, muy relevantes, pero que han obtenido un impacto limitado en la práctica.

LA NORMATIVA EN TORNO A LA CUOTA ELECTORAL

La cuota electoral en Panamá se incorpora al Código Electoral en el año **1997** mediante la **Ley 22**, adicionando para ello el artículo 182A. Este Artículo recoge que, *en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos el 30% de los aspirantes a candidatos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres*. Para ello los partidos políticos deben establecer, en su régimen interno, los procedimientos para hacer efectiva la cuota establecida; y *en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otro de sus miembros que aspire a los respectivos cargos de elección*.

En el año **2012**, mediante la **Ley 54**, se aumenta el porcentaje de la cuota electoral del 30% al 50%, quedando reflejado en el **Artículo 239** del Código Electoral. Esta Ley mantiene la directiva de que sean los partidos quienes establezcan el procedimiento interno más adecuado, pero adiciona el requerimiento de verificación expresa de las listas de postulaciones mediante firma de la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos, así como la posibilidad de acreditar imposibilidad de alcanzar el porcentaje establecido por parte de la misma. 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.

Más recientemente, la **Ley 29 de 2017** modifica el Artículo 239, añadiendo que los partidos deben cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos.

La medida legal vigente en el país solamente rige para las elecciones internas de los partidos políticos y no aplica a listas electorales inscritas (Roquebert, M.C., 2015).

De este modo, Panamá se ha sumado a los otros 16 países de la región que han sancionado, desde 1991, normativas que han establecido algún tipo de cuota de género. A la vanguardia de estos países se encuentran, además, aquellos que han incorporado la exigencia de paridad en las candidaturas electorales legislativas³, estableciendo que estas deben ser integradas en partes iguales por ambos géneros (paridad vertical). México, además, ha aprobado la paridad horizontal, exigiendo que las candidaturas a cargos uninominales locales (presidentes municipales) también respeten el principio de paridad en la suma de candidaturas en un estado (Freidenberg, F., 2017).

Más allá de la cuota electoral, en Panamá la cuota en el poder ejecutivo y la administración pública está regulada de manera enunciativa en la **Ley 4/1999** al 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 (artículo 7, numeral 6). El reglamento de la Ley (**Decreto Ejecutivo 53/2002**) desarrolla los conceptos, mecanismos institucionales y procedimientos para la implementación de la cuota, pero fue redactada en un estilo más bien programático (Roquebert, M.C., 2015), recogiendo 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

Desde el punto de vista económico se ha establecido igualmente un sistema de cuotas, mediante la **Ley 56 de 2017**, que recoge el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y empresas reguladas del país. La Ley, en su Artículo 2, dicta que, en las instituciones del Gobierno Central, descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y aquellas reguladas por estos, que tengan en su estructura organizacional una Junta Directiva, un Consejo de Administración u organismos similares, se designará, como mínimo, un 30% de mujeres en la totalidad de sus cargos.

La Ley, que comenzó a regir a partir del día siguiente de su promulgación, se está aplicando en tres etapas: alcanzar un 10% de participación de mujeres en las Juntas Directivas en el primer año; el 20% en el segundo año y; el 30% en el tercer año.

³ Los casos de Costa Rica (2009), Ecuador (2008/2009), Bolivia (2010), Nicaragua y Honduras (2012) y México (2014).

NORMATIVA SOBRE LA CAPACITACIÓN DE MUJERES EN PARTIDOS POLÍTICOS

El otro espacio en el que se ha avanzado desde el plano normativo para fomentar la participación política de las mujeres ha sido, como se ha mencionado, el de capacitación de las mujeres en los partidos políticos.

Así, en 2002, mediante la **Ley 60**, se modifica el Artículo 164 del Código Electoral recogiendo que, del 25% de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación que reciben los partidos políticos, un mínimo de un 10% debe ir dirigido a la capacitación de las mujeres.

Más recientemente, la **Ley de 29 de 2017** amplía el porcentaje del 10% al 20%, modificando el Artículo 182 del Código Electoral. Se adiciona, además, un Artículo 182B, en el que se estipula que la capacitación exclusiva de las mujeres deberá ser coordinada por la Secretaría de la Mujer o su equivalente en cada partido político. Asimismo, dicta que los partidos políticos elaborarán y presentarán al Tribunal Electoral los planes de capacitación anual para su aprobación, los cuales deben ser elaborados por la Secretaría de la Mujer o su equivalente.

Panamá pertenece, de este modo, al grupo de los seis países de la región que han implantado normas en este sentido: en Brasil el monto establecido para la capacitación de mujeres es del 5%, en México y Honduras del 10%, y en Colombia del 15%. Costa Rica, por su parte, obliga a los partidos a destinar un fondo especial para la capacitación paritaria de hombres y mujeres en temas como la igualdad de género (Llanos, B. y Roza, V., 2015).

Sin embargo, frente a este avance normativo ¿Qué resultados se han alcanzado? ¿Cómo se ha traducido esto a nivel de representación política de las mujeres en el caso concreto de Panamá?

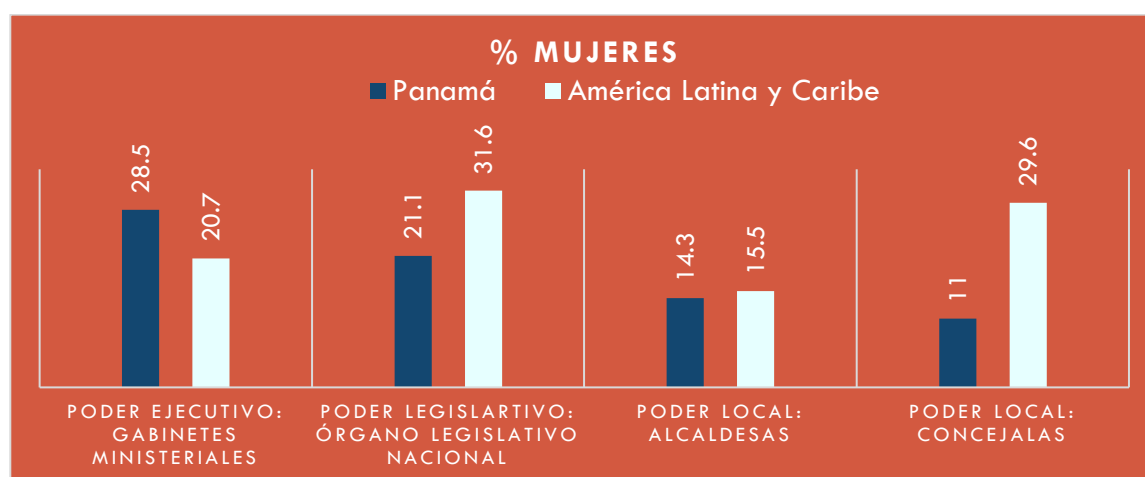
En siguientes epígrafes se realiza un repaso a las principales cifras en torno a la representación política de las mujeres, para después analizar qué factores están operando para no haberse alcanzado los resultados esperados.

DE LA NORMA A LOS HECHOS: LA INFRARREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

Transcurridos más de 20 años desde que se reconociera en Panamá la primera cuota electoral para mujeres, los datos sobre la participación política de las mujeres aún se encuentran lejos de la paridad y del promedio alcanzado en la región. En un contexto regional en el que se han producido avances significativos en la participación política de las mujeres, Panamá ha quedado rezagada, a tenor de los datos comparados en cualquiera de los estamentos del poder político que se analicen.

Las especialistas sostienen, en ese sentido, que Panamá no cuenta con las condiciones mínimas de acceso y ejercicio del derecho de participación política de las mujeres y el país continúa aún muy lejos de lograr una presencia paritaria de mujeres en la arena política (Roquebert, M.C., 2015).

Gráfico 1. Representación de mujeres en los distintos espacios de poder político. Panamá y América Latina y Caribe. Últimos datos disponibles en cada país



Fuente: Elaboración propia a partir de (CEPAL, 2020)

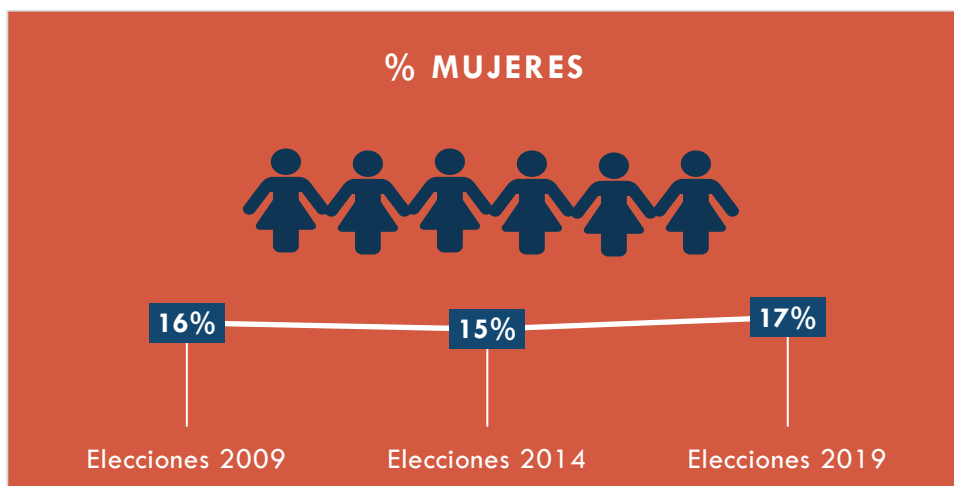
MUJERES CANDIDATAS A CARGOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Prueba de los limitados resultados alcanzados en la implementación de la normativa sobre cuotas es la baja representación de mujeres en las candidaturas a cargos de representación política.

Se parte, al respecto, de una situación ya de por sí muy desequilibrada en las postulaciones a primarias de los partidos, ciertamente alejada de las cuotas establecidas por la normativa. De acuerdo a los últimos datos encontrados, relativos a las elecciones 2014-2019, de los partidos políticos que realizaron elecciones primarias de cara al proceso electoral, solo el 16% de postulaciones fueron para mujeres en el caso del Partido Panameñista, el 19% en el CD y se alcanzó solo el 30% en el caso del PRD (INAMU, 2019).

Asimismo, la representación de mujeres en las candidaturas a un cargo principal en las elecciones (ya sea a Diputada, Alcaldesa, Representante, Concejala, Parlacen o Presidenta), se ha mantenido en niveles muy bajos elección tras elección, sin llegar a sobrepasar el 17%. En las últimas elecciones, las del 2019, esa representación se situó en el 16.8%.

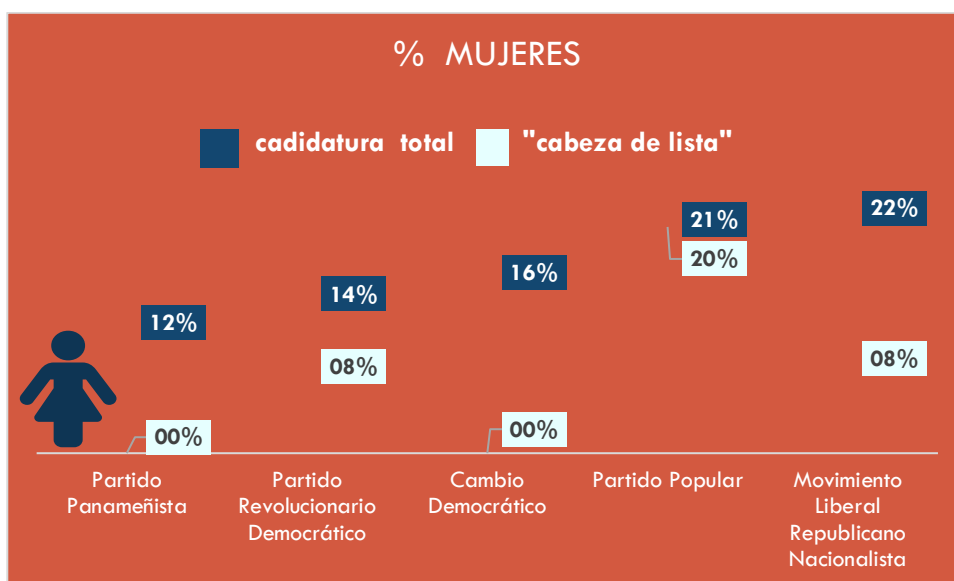
Gráfico 2. Representación de mujeres entre las candidaturas a un cargo principal. Últimas tres elecciones



Fuente: Elaboración propia a partir de (PNUD, 2020); (Panamérica, 2019)

Esa representación desciende, además, de manera significativa cuando se analizan el sexo de las personas que encabezan las listas. Tomando como referencia las elecciones de 2014, último dato encontrado, en las candidaturas titulares a la Asamblea Nacional el 16.6% fueron para mujeres, pero de ellas un escaso 6.6% iban como cabezas de lista. Solamente el Partido Popular y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista superó el 20% de representación de las mujeres en la candidatura a la Asamblea Nacional, pero en el caso del segundo la representación descendió considerablemente en las cabezas de lista. Partido Panameñista y CD no llevaron a ninguna mujer encabezando las listas a la Asamblea Nacional en las elecciones de 2014.

Gráfico 3. Representación de mujeres entre las candidaturas titulares a la Asamblea Nacional según partido político. Elecciones de 2014



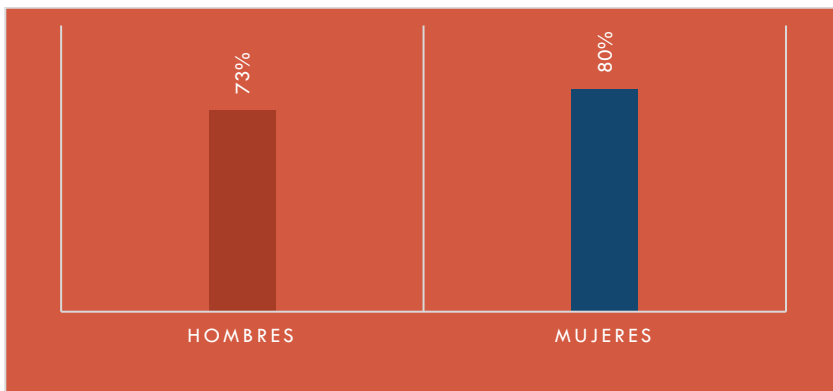
Fuente: Elaboración propia a partir de (Roquebert, M.C., 2015)

Un argumento tradicionalmente esgrimido respecto a esta baja representación es el supuesto menor interés de las mujeres por los asuntos políticos. Lejos de avalar este supuesto, las cifras de afiliación a los partidos y de ejercicio del voto en las elecciones vienen a constatar el interés por estos asuntos entre las mujeres.

Así, conforme a los últimos datos disponibles, relativos a las elecciones de 2014, aparece cómo el 80% de las mujeres inscritas en el padrón electoral ejercieron su derecho al voto, frente al 73% de los hombres (Roquebert, M.C., 2015). A su vez, durante el proceso de elecciones de 2019, de las 1,333,308 personas afiliadas a algún partido político, el 51% eran mujeres (Política Exterior, 2019).

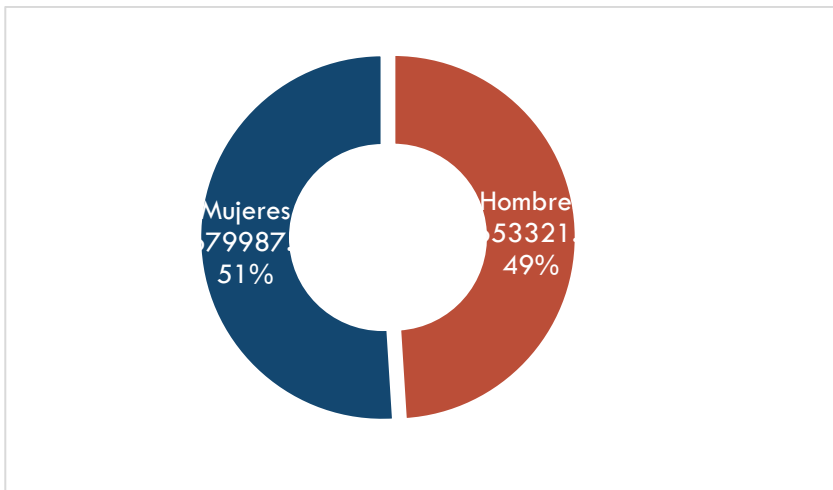
DIAGNÓSTICO DE BARRERAS Y OPORTUNIDADES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ- Contexto y marco teórico

Gráfico 4. Tasa de participación electoral por sexo. Proceso electoral 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de (Roquebert, M.C., 2015)

Gráfico 5. Personas afiliadas por sexo. Proceso electoral 2019

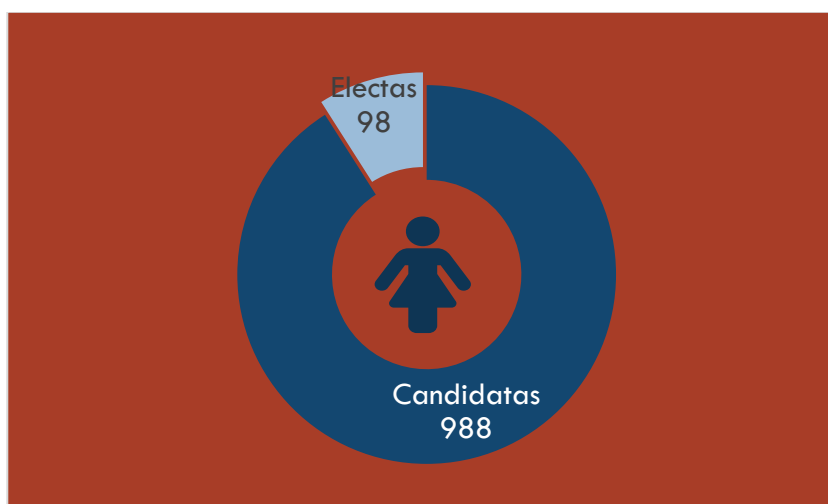


Fuente: Elaboración propia a partir de (Política Exterior, 2019)

MUJERES ELECTAS

La baja representación de las mujeres a nivel de candidaturas tiene su posterior reflejo en la ocupación de cargos electos, siendo que las mujeres han representado solo el 11% del total en las últimas elecciones. De las 988 mujeres que se presentaban a un cargo principal, el 9.9% resultaron electas (vs. el 16.3% de los hombres). El resultado de todo ello es que, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, la infrarrepresentación de las mujeres es una constante.

Gráfico 6. Mujeres candidatas a un cargo principal y mujeres electas en las elecciones de 2019 en la República de Panamá



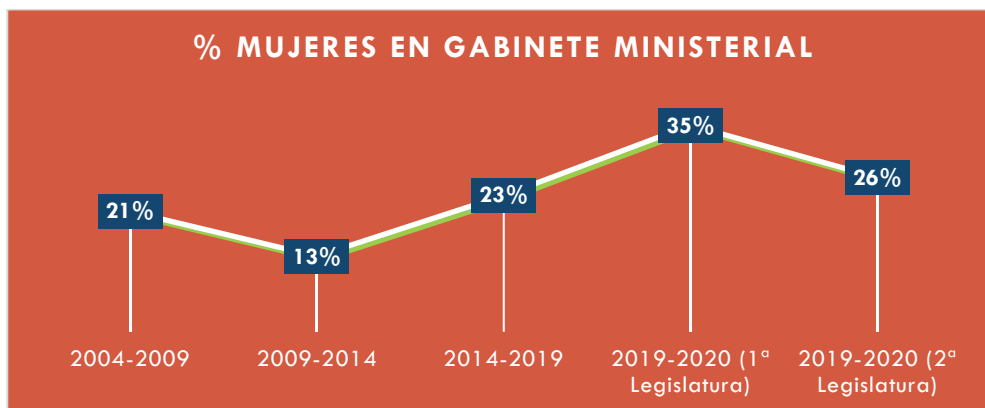
Fuente: Elaboración propia a partir de (PNUD, 2020); (Panamérica, 2019)

La presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo

Panamá es uno de los pocos países de América Latina que ha tenido una mujer Presidenta. Se trata de Mireya Moscoso, quien fue elegida para el periodo presidencial 1999-2004. A pesar de ello, ningún mandato legislativo ha contado a nivel ministerial con una representación de mujeres superior al 25%. Solamente en la primera legislatura de Nito Cortizo se superó esa cifra, con un 35% de mujeres en el Gabinete ministerial, representación que lamentablemente ha descendido en el segundo año de mandato, hasta el 26%. Actualmente, el Gabinete Ministerial está conformado por 14 Ministros y 5 Ministras (incluyendo en este recuento a los Ministros y Ministras Consejeros).

La representación de mujeres en el poder ejecutivo ha presentado una sensible, aunque lenta mejora, durante los últimos mandatos presidenciales, pero los logros no siempre han sido sostenibles, como da cuenta el mandato presidencial 2009-2014 donde la representación de mujeres descendió por debajo del 13%.

Gráfico 7. Representación de mujeres en el Gabinete Ministerial. Últimos Mandatos Presidenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de (PNUD, 2020); (Roquebert, M.C., 2015); (Presidencia de la República de Panamá, 2020)

Asimismo, se observa una pauta común en el transcurso de los diversos mandatos presidenciales por las que los hombres sobresalen en las carteras ministeriales asociadas a la “producción” (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética...) y a las que se denominan como “preservación del sistema” (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, entre otras), mientras que se produce cierto equilibrio en las dedicadas a los asuntos de “reproducción” (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etcétera), de acuerdo a la clasificación ofrecida por Skard y Haavio-Mannila (Roquebert, M.C., 2015).

En el actual mandato presidencial, durante la segunda legislatura, por ejemplo, se ve claramente cómo los hombres se encuentran encabezando las carteras de economía, comercio, agricultura, asuntos del Canal..., mientras que de las cinco Ministras del Gabinete dos se ubican en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Desarrollo Social, junto a la Ministra Consejera para los Temas de Salud Pública. Excepcionalmente una mujer lidera una cartera de “reproducción” (la del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) y otra en una de preservación del sistema (en el Ministerio de Gobierno).

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 (Roquebert, M.C., 2015, pág. 31).

Gráfico 8. Representación de mujeres de acuerdo a la naturaleza de la cartera Ministerial. Mandato Presidencial 2019-2024 (2ª Legislatura)

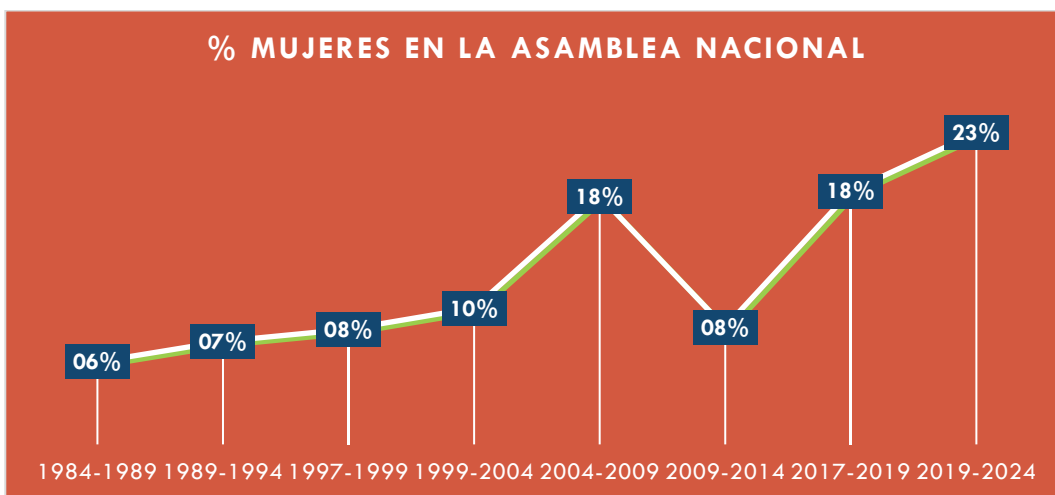


Fuente: Elaboración propia a partir de (Presidencia de la República de Panamá, 2020)

Mujeres en la Asamblea Nacional

Las cifras de representación en la Asamblea Nacional también se encuentran lejos de alcanzar la paridad, incluso del mínimo para producir cambios de género (estimado en un 30%). Ciertamente es que la observación de los distintos periodos legislativos ofrece una evolución positiva, aunque, nuevamente, marcada por retrocesos, como el acontecido durante el periodo 2009-2014.

Gráfico 9. Representación de mujeres en la Asamblea Nacional según periodo legislativo



Fuente: Elaboración propia a partir de (Roquebert, M.C., 2015); (Asamblea Nacional, 2020a)

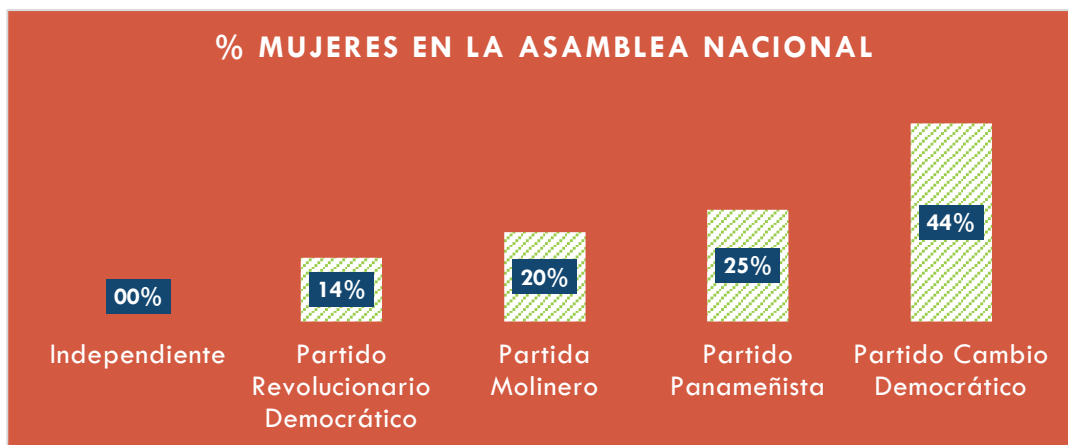
Durante el curso legislativo actual, 2019-2024, la representación de mujeres en la Asamblea es del 22.5%, aunque con una importante variación por partidos. La bancada del Partido Cambio Democrático es la única que presenta una distribución equilibrada por sexos, con una representación de mujeres del 44%. Partido Panameñista y Partido Molirena ofrecen una representación del 25% y el 20%, respectivamente. Alejado ya de estas cifras aparece el Partido Revolucionario Democrático, el ganador de las elecciones y mayor número de Diputados, con un 14% de mujeres. Finalmente, la bancada independiente, con cinco Diputados, no incorpora a ninguna mujer.

Gráfico 10. Diputados en la Asamblea Nacional según bancada y sexo. Periodo legislativo 2019-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional, 2020a)

Gráfico 11. Representación de mujeres en la Asamblea Nacional según bancada. Periodo legislativo 2019-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional, 2020a)

Por último, señalar que, en las 14 Comisiones Permanentes de la Asamblea, la representación de mujeres entre los Comisionados se sitúa en el 22%. De ellas, de acuerdo a la clasificación de Skard y Haavio-Mannila, cinco se encuentran dedicadas a asuntos de producción, otras cinco a temas relativos a reproducción, y cuatro a la preservación del Sistema. En ellas la representación de mujeres más elevada se da, una vez más, en las Comisiones que atienden los temas de reproducción y preservación del Sistema (28% de mujeres), mientras que se reduce considerablemente en las de los temas relacionados con la producción (13%).

Gráfico 12. Representación de mujeres en las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional de acuerdo a la naturaleza de la Comisión. Periodo legislativo 2019-2024



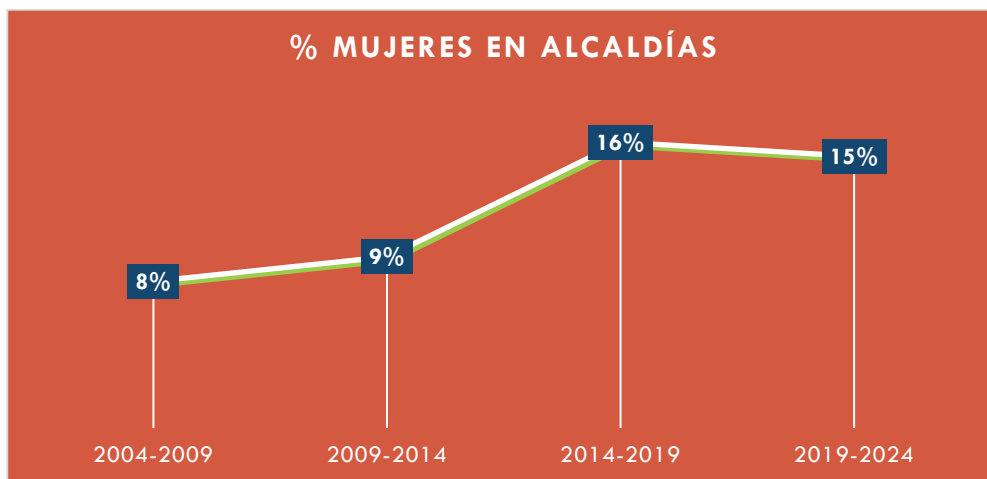
Fuente: Elaboración propia a partir de (Asamblea Nacional, 2020b)

Las mujeres en el Poder Local

Finalmente, la infrarrepresentación de mujeres electas en el poder político se agudiza dentro del ámbito local siendo que, como resultado de las elecciones de 2019, las mujeres apenas representan el 15% de las alcaldías y el 9% de representantes en los Corregimientos.

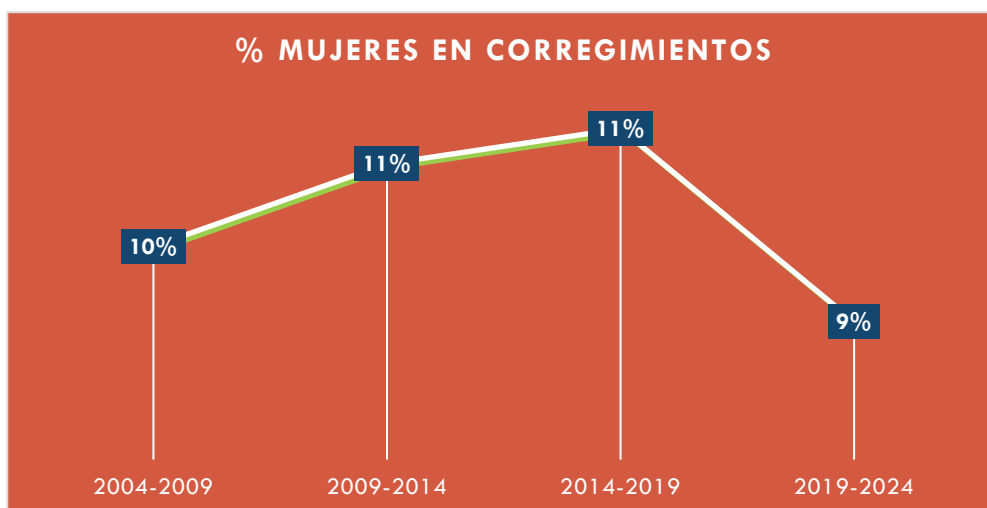
Mientras que en el caso de las alcaldías los datos comparados de las últimas elecciones muestran una evolución moderadamente favorable, aunque aún muy lejos de la paridad, la representación en los Corregimientos ha sufrido retrocesos en las últimas elecciones, con una caída de más de dos puntos en lo que a representación de mujeres se refiere.

Gráfico 13. Representación de mujeres en las Alcaldías. Últimos periodos legislativos



Fuente: Elaboración propia a partir de (PNUD, 2020); (Roquebert, M.C., 2015)

Gráfico 14. Representación de mujeres en los Corregimientos. Últimos periodos legislativos



Fuente: Elaboración propia a partir de (PNUD, 2020); (Roquebert, M.C., 2015)

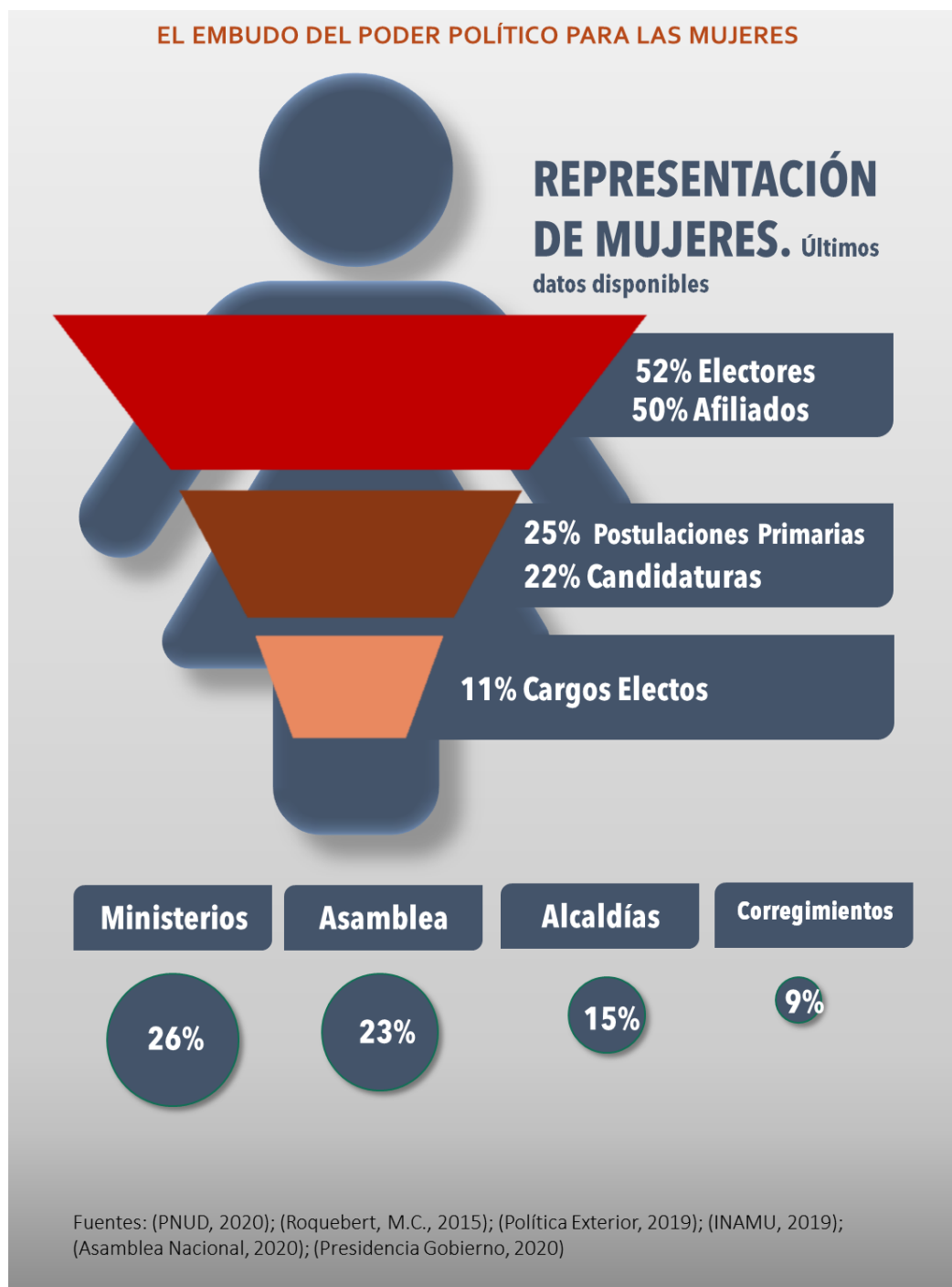
EL EMBUDO DEL PODER POLÍTICO PARA LAS MUJERES

Las cifras presentadas dan sobrada cuenta del **limitado impacto que ha tenido la normativa sobre igualdad de género en el ámbito del poder político**, particularmente considerando que la cuota establecida de género para las candidaturas nunca se ha llegado a cumplir. Ciertamente es que, en últimas décadas, se ha producido un **tímido avance en la representación política de las mujeres, pero el mismo se encuentra aún muy lejos de la paridad, da la sensación de haberse estancado en las últimas legislaturas y la misma sitúa a Panamá a la cola de los países de la región** en lo que a este indicador se refiere. Asimismo, según se viene insistiendo a lo largo del epígrafe, el moderado avance no siempre ha sido sostenible, de lo que dio cuenta el mandato presidencial de Ricardo Martinelli, con un importante retroceso en la materia, o la disminución de la representación de mujeres en los Corregimientos como resultado de las últimas elecciones.

Un análisis en perspectiva en torno a la representación de mujeres a lo largo de las distintas etapas del proceso político, desde la masa de personas electoras hasta quienes finalmente llegan a ocupar los cargos de poder, evidencia de una forma clara y precisa cómo **operan mecanismos que van expulsando a las mujeres del pleno ejercicio de sus derechos políticos, a modo de embudo en el que, al final, solo quedan unas pocas.**

¿Qué factores intervienen en el sistema para que las mujeres sean expulsadas? ¿Qué mecanismos influyen en los procesos de elección política para que la paridad siga siendo un objetivo difícilmente alcanzable?

Ilustración 1. El embudo del poder político para las mujeres. Panamá. 2020



EVIDENCIAS Y REFLEXIONES EN TORNO A LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES EN LA ARENA POLÍTICA

Identificar los factores y mecanismos que operan como barreras para las mujeres en el proceso político constituye un **asunto complejo**, en la medida en que en él confluyen un entramado heterogéneo de normas, valores, actitudes, reglas de poder y fallas en el sistema, muchos de ellos de índole cultural y subjetiva, que se hacen complicado de demostrar desde la evidencia empírica.

En la literatura especializada son numerosas las aproximaciones que se han realizado para conceptualizar y describir estos factores. En el caso concreto de Panamá destacan, al respecto, las aportaciones de **Freidenberg y Brown**, quienes enumeran y desarrollan el conjunto de factores de acuerdo a la realidad específica que afecta al país.

Las autoras señalan, en este sentido, que el proceso de representación política de las mujeres es complejo y supone diversas etapas, de manera que no existe un único factor que explique las barreras que afectan a las mujeres. En su intento de abordar el conjunto heterogéneo de barreras, proponen una agrupación en torno a cuatro tipo de factores estructurales: **i) los político-institucionales; ii) los partidistas; iii) los culturales, actitudinales e ideológicos** y, finalmente, **iv) los organizativos de los movimientos de mujeres** (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018).

Desde una perspectiva del proceso individual por el que transcurren las mujeres candidatas, apelan complementariamente a otros tres tipos de barreras: los **techos de cemento** (o las barreras internas para “elegirse a sí mismas”), los **techos de cristal** (ser elegidas por la organización) y los **estereotipos y sesgos de género** (que afectan a la elección entre el electorado), al que añaden un cuarto factor, los **techos de billetes**, haciendo alusión a las dificultades que encuentran las mujeres para acceder a recursos con los que financiar sus campañas (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018). De algún modo, estos factores, desde el enfoque de la trayectoria individual de las mujeres, quedan subsumidos en los cuatro factores estructurales citados anteriormente.

Los factores estructurales que afectan específicamente al proceso político, por otro lado, no son ajenos, o se hayan influenciados, por las **brechas estructurales en la organización social**

que limitan el pleno desarrollo de las mujeres y la efectiva igualdad de género, y que aluden a brechas económicas, digitales, de cuidados o incluso comunicacionales.

Complementariamente, las barreras estructurales se ven condicionadas por **factores coyunturales**, cómo está demostrando la actual crisis sanitaria, económica y, de algún modo, política, desencadenada a partir de la pandemia generada por la COVID-19, y que pasan a ser considerados en el desarrollo del presente análisis.

A continuación, se realiza un recorrido por cada uno de estos factores, expresados en barreras para el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES: LAS TRAMPAS DE LAS NORMAS

Desde la entrada en vigor de la primera norma sobre cuotas, en el año 1997, se ha tenido ocasión de probar su eficacia a lo largo de cinco elecciones generales. Los datos descritos en el acápite anterior muestran, sin embargo, que la norma ha estado condenada al fracaso (Roquebert, M.C., 2015).

A pesar de que la literatura comparada coincide en señalar la influencia positiva de las leyes de cuotas en el sistema electoral para alcanzar una mayor inclusión de las mujeres en el poder político, también es cierto que la norma por sí sola no es condición necesaria o suficiente para que las mujeres accedan a la representación política (Freidenberg, F., 2017). *Lo importante no es solo la existencia de una ley de cuotas, también lo es el sistema que la alberga, la redacción de esta y el detalle de su implementación, sobre todo en materia de sanciones* (Llanos, B. y Sample, K., 2008, pág. 30).

La ausencia de reglas en su aplicación y sanciones por incumplimiento, el cambio constante en su desarrollo o la falta de voluntad política han imposibilitado la aplicación efectiva de la ley en el caso concreto de Panamá (Freidenberg, F., 2017).

Como señalan las especialistas, **el diseño de la ley de cuotas en Panamá no contiene, al respecto, las condiciones básicas para garantizar la efectividad en su aplicación**, y ello por varios motivos (Roquebert, M.C., 2015).

En primer lugar, porque el establecimiento de la cuota sólo se aplica en los procesos de elecciones primarias internas en los partidos, pero no en los momentos ulteriores, donde el establecimiento de la cuota resulta más crucial.

En segundo término, la ley no recoge la alternancia en las posiciones para la ubicación de las mujeres en las listas, corriendo el riesgo, tal y como ha pasado, de que las mujeres tiendan a ocupar habitualmente las últimas posiciones.

En tercer lugar, corresponde a los partidos políticos, internamente, regular los mecanismos para hacer efectiva la cuota, dejando, por tanto, a su discrecionalidad diseñar el modelo o el sistema.

Por último, y si acaso el elemento más decisivo, se admite como excepción a su cumplimiento la “supuesta falta de participación femenina” de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sin contemplar sanciones por incumplimiento de la cuota fijada y sin dotar a la Secretaría de la Mujer de poder coercitivo o de decisión para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo de la cuota electoral. Dicho supuesto no solo genera tensión en la propia ley, sino que invalida su mandato, al hacer legal de algún modo su incumplimiento, dejando sin sentido la disposición de un mecanismo de sanción (Roquebert, M.C., 2015).

De este modo, **las Secretarías de la Mujer, sin el debido poder de decisión dentro de los partidos, se han convertido en autoridades verificadoras de la supuesta inexistencia de suficientes mujeres para ser postuladas**, resultando ser en la práctica *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* (Roquebert, M.C., 2015, pág. 45).

La realidad ha llevado a demostrar, elección tras elección, que la posibilidad de aval por parte de las Secretarías de la Mujer de no contar con candidatas ha sido la vía recurrente utilizada por todos los partidos, no habiéndose aplicado la ley de cuotas bajo ese supuesto.

Con todo ello, se concluye que el actual desarrollo de la ley de cuotas genera un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad (Roquebert, M.C., 2015). Frente a ello, *una cuota efectiva requiere de la ausencia de excepciones o válvulas de escape que den margen para la no aplicación de la cuota por parte de las élites partidistas* (Freidenberg, F., 2017, pág. 13).

Respecto a la cantidad establecida por la ley para la capacitación de mujeres en los partidos, se aprecia el cumplimiento de los recursos destinados a ella, al menos desde el punto de vista formal. Sin embargo, en la práctica, **el destino de estos fondos no se encuentra suficientemente fiscalizado por el Tribunal Electoral** –principalmente por la falta de procedimientos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas- y, sobre todo, **no es sometido a evaluación en cuanto a la calidad del enfoque, contenidos y metodologías** desde la perspectiva de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (Roquebert, M.C., 2015). Se constata, al respecto, una práctica habitual en los partidos de “feminizar” partidas de gastos no vinculados directamente a la capacitación de mujeres y, en el mejor de los casos, la realización de actividades de capacitación, pero con impacto incierto sobre el empoderamiento y liderazgo en las mujeres.

Para evitar estas desviaciones y facilitar el monitoreo de los gastos, desde el 2020 el Tribunal Electoral ha establecido un número específico a la partida de capacitación a mujeres. Pese a todo, los recursos con los que cuenta el Tribunal Electoral son aún limitados para la fiscalización de un volumen de gastos en los partidos que llevan a sobrepasar los 40 millones de dólares.

FACTORES PARTIDISTAS: PROCESOS DE SELECCIÓN, RECURSOS Y ÉLITES DE PODER MASCULINAS

Los partidos políticos poseen una responsabilidad crucial en el objetivo de alcanzar la paridad política y evitar la discriminación en el sistema. Los partidos constituyen la “puerta de entrada” de la política institucional y determinan quiénes integran las listas electorales (Torres, I., 2016).

Frente a esta función de eliminar la discriminación y promover la paridad, las especialistas señalan cómo **los partidos políticos funcionan como “cajas negras” que dificultan las carreras políticas de las mujeres**, al menos en dos ámbitos concretos: i) en el modo en que se da el **proceso de selección** de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias) (Hinojosa, M. y Vázquez, L., 2016), y ii) por las **dificultades para conseguir recursos** (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018).

Así, los procedimientos internos utilizados por los partidos para la selección de candidatos generalmente son de carácter jerárquico, cerrado, vertical y poco transparentes, lo que funciona como una barrera para la candidatura de mujeres, especialmente si son nuevas militantes, sin experiencia política previa y sin capital político externo (Freidenberg, F., 2017). Son los denominados **“techos de cristal”**.

Los líderes en los partidos, en su inmensa mayoría hombres, suelen tomar las decisiones sobre la distribución de candidaturas de modo discrecional, en función del previsible resultado electoral más que priorizando la igualdad de género, el mérito de las personas candidatas o la idea de que deben dar oportunidades más igualitarias. *Esta situación predomina en la vida política panameña, donde los partidos dominan el proceso de toma de decisiones e históricamente han sido los que resuelven (no) apoyar a una candidata mujer para un cargo de representación* (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018, pág. 14).

Freidenberg y Brown formulan la situación a modo de “primaria gana a mujer”, haciendo a alusión a que, por encima de la representación igualitaria de los sexos en las candidaturas a

cargos de representación popular, importa más la democracia interna de las organizaciones partidistas (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018).

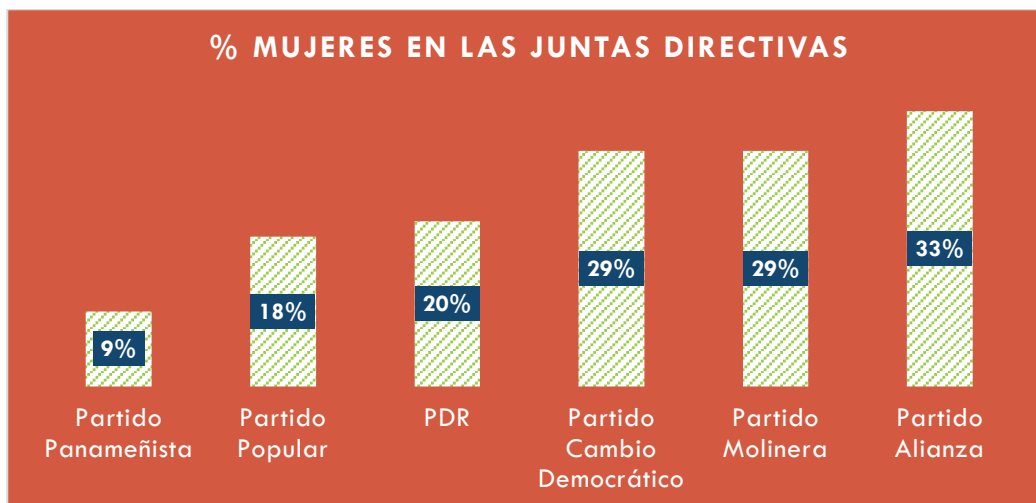
Otro factor que podría estar influyendo en el acceso de las mujeres a los círculos de poder es el **carácter clientelista del sistema político panameño**, que opera a todos los niveles de la estructura partidaria, e incluso de la estructura gubernamental. El clientelismo, apuntan los y las especialistas, es el método con el que se está haciendo política, particularmente en las áreas apartadas, lo que denominan como clientelismo institucionalizado (RADAR, 2019).

La segunda gran barrera partidista es la del acceso a recursos por parte de las mujeres. La evidencia internacional ha demostrado, respecto a esta barrera, que las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de conseguir capital financiero, social y político en el desarrollo de sus campañas (Hinojosa, M. y Vázquez, L., 2016), lo que se ha denominado como **“techo de billetes”** (Pomares, J., 2014). En la arena política, dominada mayoritariamente por hombres, a las mujeres les cuesta más llegar a los recursos y redes de contacto donde conseguirlos (Pomares, J., 2014).

El trasfondo común a todo ello es una **élite de poder en los partidos masculinizada**, en la que aún no se ha alcanzado la masa crítica suficiente de mujeres, del 30%, estimada para revertir cambios en el sistema. Estudios en la materia muestran que el acceso de las mujeres a las candidaturas es inhibido por los electores hombres, mientras que cuando las mujeres son electoras, las listas de los partidos incluyen más mujeres (Hinojosa, M. y Vázquez, L., 2016).

En Panamá, en concreto, de acuerdo a la información del Tribunal Electoral, solamente el Partido Alianza supera el 30% de representación de mujeres en su Junta Directiva, mientras que el PDR y el Partido Molinera se encuentra muy cercanos a alcanzar este límite.

Gráfico 15. Representación de mujeres en Juntas Directivas de los Partidos. 2020



Fuente: Elaboración propia (Tribunal Electoral, 2020)

Teniendo en cuenta que las mujeres son más de la mitad de las personas afiliadas en los partidos, se detecta que *las mujeres siguen siendo bienvenidas en las bases de los partidos, pero su acceso a las más altas instancias parece no estar siendo debidamente promovido por sus respectivas organizaciones* (Llanos, B. y Sample, K. , 2008, pág. 36).

La dominación masculina en las decisiones partidistas, contrarias a la igualdad de género, se dejan sentir de una manera más o menos evidente, según los casos. Una expresión clara de ello fue lo acontecido durante los meses de septiembre a octubre de 2018 cuando, tras la decisión unilateral de los jefes de los Partidos Políticos (todos hombres), en reunión los tres Magistrados del Tribunal Electoral (todos hombres también) se suspende la aplicación de la cuota de género, recogiéndose en el Decreto No. 19 de abril de 2018 del Tribunal Electoral. La movilización en la calle del movimiento de mujeres y del FONAMUPP hicieron rectificar. El Tribunal Electoral emitió en su reemplazo el Decreto No. 27 de 11 de mayo de 2018 para reglamentar la paridad de género que, además, contempló la alternancia de los sexos en las listas entre candidatos y suplentes.

Consecuentemente, todo apunta que el acceso de las mujeres a los círculos de poder partidarios sigue estando condicionado por una voluntad de sus líderes, en un contexto de organizaciones políticas que, tradicionalmente, han respondido a patrones de conducta predominantemente masculinos (Llanos, B. y Sample, K. , 2008).

FACTORES CULTURALES, ACTITUDINALES E IDEOLÓGICOS

El tercer conjunto de factores se focaliza en la dimensión cultural (estereotipos, prejuicios, creencias, valores...) respecto a las capacidades e intereses políticos de las mujeres. Estos afectan tanto a las élites políticas y, por tanto, median en sus decisiones, como a las propias mujeres y a la sociedad en su conjunto, según se verá en el siguiente epígrafe en cuanto a los sesgos de género en el electorado.

Varias investigaciones han demostrado la **prevalencia de creencias en las élites panameñas en torno a que las mujeres están menos capacitadas, tienen menores habilidades para hacer política o no están interesadas en estos asuntos** (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018).

Así, una de las afirmaciones que más suenan entre los partidos políticos, cuando se acercan las elecciones, es que no cuentan con mujeres “candidateables” o que son las propias mujeres las que se niegan a postular (Llanos, B. y Sample, K. , 2008).

Sin embargo, y tal como se ha constatado, las mujeres son mayoría entre las personas afiliadas a los partidos y alcanzan un superior ejercicio de derecho al voto. También parece descartable la afirmación en torno a las capacidades de las mujeres, si se considera que, desde hace varias décadas, las mujeres ostentan mayores niveles educativos que los hombres y representan la inmensa mayoría del egreso universitario del país (ENRED Panamá, 2018).

Por este motivo, el problema no radicaría tanto en la falta de mujeres de candidatas, como en las propias estructuras partidarias y concepciones poco “amigables” que desincentivan el liderazgo político de las mujeres en los partidos (Llanos, B. y Sample, K. , 2008).

Esa cultura y creencias en torno a las capacidades y predisposición de las mujeres operan como una barrera profunda, pero de algún modo “invisible”, que dificulta a las mujeres progresar y desarrollar su liderazgo en los partidos. Esas percepciones construyen una “estructura profunda”, es decir, *un conjunto de valores y prácticas que moldean el modo normal de trabajar dentro del partido y que responde a un esquema diferente a lo que supone la igualdad de género* (Freidenberg, F., 2017, pág. 8).

Los prejuicios y estereotipos, esta estructura profunda, termina afectando también a las propias mujeres, quienes presentan dudas respecto a sus capacidades para ser líderes. Son lo que la literatura experta denomina como “**techos de cemento**” (“cement ceiling”, en inglés), barreras psicológicas que operan a modo de limitaciones autoimpuestas por las mujeres para acceder a mejores puestos, asociadas a los altos costos que perciben han de enfrentar en sus vidas personales y familiares, fruto de la construcción subjetiva producto de la socialización de género (Llanos, B., 2020).

Al respecto, existe profusa investigación a nivel global en torno al ejercicio del liderazgo por parte de las mujeres en cualquier esfera de poder, identificándose en ellos cómo las mujeres se enfrentan a una mayor falta de confianza en sus capacidades: sufren más del llamado “**síndrome del impostor**” que hace referencia a personas que de forma objetiva son altamente competentes, pero creen lo contrario y sienten que son un fraude, por lo que no se creen merecedoras de reconocimientos o ascensos (Jöstl, 2015) (Kumar, 2006) (McGregor, 2008); o el “**síndrome de autoboicot**”, que se traduce en dudas sobre las capacidades y posibilidades y que provocan que las mujeres tiendan a situarse en un segundo plano, incluso a pesar de estar más cualificadas (Llanos, B., 2020). Además, también se ha visto que las mujeres suelen atribuir sus logros al tiempo o esfuerzo que dedicaron, mientras que los hombres lo atribuyen a sus habilidades. Por el contrario, para explicar sus fracasos, las mujeres suelen atribuirlos a su falta de habilidad mientras que los hombres lo atribuyen a falta de interés o dedicación (Beyer, 1998).

Asimismo, algunas investigaciones realizadas en Estados Unidos respecto de hombres y mujeres que podrían ser considerados como candidatos potenciales para competir por cargos públicos han mostrado brechas en la denominada “**ambición política**” (Llanos, B., 2020).

Por otro lado, los procesos de ascenso político, basados en un modelo de plena disponibilidad y renuncia a los temas personales y familiares, también dificultan la vocación por lo liderazgo político en las mujeres. Cuando la exigencia por ocupar puestos de alto nivel pasa, incondicionalmente, por mayores dedicaciones, movilidad, viajes, etc., son muchas las mujeres que se ven abocadas a renunciar o limitar sus ambiciones. El complejo de culpa y el tener que elegir entre la vida política o la familia condicionan en gran medida el comportamiento de las mujeres y sus oportunidades de participación política (ONU Mujeres, 2012).

Y, aún en los casos de mujeres en los que no median este tipo de creencias interiorizadas, las barreras y obstáculos encontrados en el camino hacia el liderazgo político les hacen desistir, frente a los que algunas especialistas denominan como “**baño de realidad**”.

Por último, también se da cierto **escepticismo frente al liderazgo femenino**. Los roles de género hacen que se asocien ciertas características a las mujeres, como la preocupación por otros, y ciertas características a los hombres, como la asertividad y el control. El problema con esto es que las características que se relacionan con un liderazgo efectivo suelen ser características consideradas típicamente masculinas, como la orientación a resultados, la resolución de problemas y el manejo de crisis (Warren, 2009).

En el caso concreto de Panamá, otro de los factores que parecen haber contribuido al escepticismo frente al liderazgo femenino, es la baja valoración del Gobierno de la única Presidenta, Mireya Moscoso, y su vinculación a determinados actos de corrupción, nunca imputados, vinculados a actitudes típica y tradicionalmente femeninas (como comprar con fondos públicos su vestuario).

Esto genera un escepticismo hacia el liderazgo de las mujeres pues se produce una incongruencia entre el rol de la mujer y las características del liderazgo, llevando no sólo a percibir a las mujeres como candidatas menos favorables para roles de liderazgo, sino también a evaluar los comportamientos asociados al liderazgo de forma menos favorable cuando vienen de una mujer (Eagly, 2002).

LOS ROLES Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO EN EL ELECTORADO

Otro factor que limita el poder político de las mujeres se encuentra asociado a los sesgos de género en el electorado. Sobre el mismo aún prevalecen creencias y estereotipos por los que a **las candidatas mujeres se les considera rivales menos preparadas o competitivas que los candidatos hombres** (Freidenberg, F., 2017).

El último estudio realizado en Panamá sobre la percepción de la ciudadanía en torno a la participación de las mujeres se llevó a cabo en 2007 por el PNUD (PNUD, 2007). Se encuentra basado en 700 encuestas con un diseño muestral representativo. De sus resultados se desprende que solo el 34% de las personas encuestadas confiaban en la capacidad de las mujeres y deseaban una mayor participación de ellas en la política; a un 13% no le interesaba la participación de las mujeres en política y tampoco su participación en el futuro; para un 4% el hombre tiene más aptitudes que la mujer para participar en política y no confiaba en la capacidad política de ella; mientras que un 29% manifestaba que el hombre tenía más aptitudes que la mujer para participar en política.

Pese a todo, el 62% de las personas encuestadas puso de manifiesto haber votado anteriormente por mujeres para cargos de elección popular y un 72% afirmó que, si se ofrece una nómina con alta participación de mujeres, votaría por esa nómina. También fue una amplia mayoría, un 66%, la que indicó que si una mujer fuera candidata a la Presidencia votaría por ella (PNUD, 2007).

De este modo, los hallazgos del diagnóstico realizado por PNUD confirman los **conflictos y las tensiones en la opinión pública panameña**, en cuanto a la percepción sobre las capacidades políticas de las mujeres frente a los hombres, y las intenciones de voto, mostrando, en ese sentido, que la construcción de ese imaginario colectivo no es uniforme y lineal, afectando por consiguiente al resultado final en las urnas.

A estos conflictos debe añadirse el **alto grado de clientelismo político** en Panamá, muy asociado a los elevados índices de desigualdad en el país, que hace que el electorado termine dando su voto a quien le pueda “resolver” (ya sea en forma de nombramiento, dinero, prebenda...).

FACTORES ORGANIZATIVOS Y DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES

El quinto factor identificado por Freidenberg y Brown hace referencia al movimiento de mujeres y pro-igualdad. En ese sentido, se parte de la base de que cuánto más fortalecido se encuentra dicho movimiento, mayor fuerza adquiere la agenda de género a nivel político y mayor representación alcanzan las mujeres. En ese sentido, se afirma que el reclutamiento y la sección de mujeres es facilitado al interior de los partidos por la existencia del movimiento de mujeres y de organizaciones de mujeres dentro de los propios partidos (Hinojosa, M. y Vázquez, L., 2016). Por el contrario, *cuanto más disfuncional sea el espacio que articula los intereses de las mujeres, más difícil resultará tener una agenda común y propuestas propias consolidadas que contribuyan a hacer factibles las propuestas* (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018, pág. 16).

En el caso concreto de Panamá, **la debilidad organizativa del movimiento de mujeres han restado fuerza en gran medida a la acción colectiva y han provocado un vacío de actores pro-igualdad** que acompañen, exijan y realicen una verdadera auditoría a favor de la democracia paritaria (Freidenberg, F. y Brown, H., 2018). Concretamente se refleja en la poca capacidad de incidencia del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), integrado por representantes de la sociedad civil organizada, con una cuestionada representatividad. La debilidad institucional del movimiento de mujeres se deja sentir, incluso, en el propio papel del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), al que se le reconoce un escaso grado de influencia política.

El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP) representa, por excelencia, el espacio de reivindicación para el fomento de la participación política de las mujeres. En sus 26 años de existencia el Foro ha logrado significativos avances, pero requiere seguir siendo fortalecido, aumentado su capacidad de membresía activa, y capacitando y empoderando a las mujeres en temas políticos.

BARRERAS ESTRUCTURALES: BRECHAS ECONÓMICAS, BRECHAS DE CUIDADOS, BRECHAS DIGITALES Y COMUNICACIONALES

Los factores anteriores, que aluden a cuestiones concretas que afectan a la participación política de las mujeres, se encuentran atravesados por factores de carácter estructural que limitan la igualdad de las mujeres en cualquier esfera, incluida por consiguiente la política. La especialista Beatriz Llanos los denominada **nudos estructurales** (Llanos, B., 2020), identificando varios de ellos.

El primer nudo o barrera estructural se basa en la desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza entre las mujeres, sustentadas, en gran medida, en las **brechas económicas de género** que afectan a la participación de las mujeres en la economía y en el ámbito laboral. Así, en Panamá, a pesar de los avances experimentados en educación, participación laboral y presencia en puestos de liderazgo de las mujeres en los últimos años, se han seguido manteniendo brechas de género significativas en términos de participación económica, segregación laboral, precariedad y exclusión laboral, brecha salarial o representación en altos puestos ejecutivos (ENRED, 2018).

El segundo nudo o barrera estructural es el conformado por **unos patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos**, y el predominio de la cultura del privilegio, que se expresan en prácticas, discursos y modelos de conducta que excluyen e invisibilizan a las mujeres (Llanos, B., 2020).

El tercer nudo al que hace alusión Llanos se refiere a la división social del trabajo, determinada por el hecho de que el avance de las mujeres en la vida económica y pública no ha significado un aumento de la corresponsabilidad de los hombres en las tareas del hogar y de cuidados (Llanos, B., 2020), de manera que la inmensa mayoría del trabajo doméstico y de cuidados continúa siendo realizado por las mujeres y siendo las responsabilidades domésticas la principal causa entre las mujeres de no participación en la actividad económica (ENRED, 2018). Son los que también se denominan **brechas de cuidados**.

A las brechas económicas y de cuidados, que limitan notablemente la autonomía económica de las mujeres y su participación en cualquier esfera pública, se unen otras brechas si acaso más instrumentalistas, como es la **brecha digital**. A nivel global existen inequidades de género en el acceso a Internet, en las habilidades digitales y en los derechos en línea en todos los países en desarrollo (Pombo, 2018). En el caso de la región LAC el 54% de las mujeres no acceden a herramientas digitales. En Panamá, el 59% de los hombres acceden a Internet frente al 51% de las mujeres (BID, 2020). El acceso, uso y habilidades digitales, en un escenario en los que el acceso a este tipo de tecnología está determinando nuevas formas de inclusión-exclusión, resulta estar abriendo nuevas brechas de género, con clara incidencia también en el ámbito político.

Asimismo, se hace muy relevante mencionar otra barrera o factor estructural, el **comunicacional**, que condiciona una menor presencia de las mujeres en los medios de comunicación social (incluidos los digitales), al mismo tiempo que muy estereotipada en cuanto a los roles, funciones y capacidades de las mujeres. La influencia de este factor es decisiva en lo que concierne a la participación política de las mujeres, es un escenario donde la tendencia es invisibilizar a las candidatas (Llanos, B. y Sample, K. , 2008), a lo que hay que añadir los estereotipos de género con los que los medios construyen el relato en torno a ellas: se ignora su discurso, se invisibiliza la experiencia previa o se alude al feminismo de modo peyorativo (Llanos, B., 2020, pág. 66).

En el ámbito comunicacional señalar también la **baja comprensión del discurso de la igualdad de género** por parte del electorado, entre quienes incluso están proliferando movimientos en contra apoyados en la supuesta ideología de género, *discursos organizados por sectores conservadores que justifican la discriminación, las prácticas nocivas, la división social del trabajo, la exclusión de las mujeres del poder público y político que cuestionan los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres tergiversando conceptos, desinformando y confundiendo a la población* (Llanos, B., 2020, pág. 25).

FACTORES COYUNTURALES: LA CRISIS COVID-19

Para finalizar, dado el momento actual que se está atravesando, ocasionado por la pandemia global desencadenada por el SARS-CoV-2, se hace ineludible hacer mención a los factores coyunturales que la crisis COVID-19, en un principio sanitaria, están influyendo de manera diferencial sobre mujeres y hombres en el ámbito económico, social y político.

Los meses transcurridos desde el inicio de la pandemia, y desde las medidas decretadas por el Gobierno en torno a la restricción de movimientos y el confinamiento de la población, han hecho **emerger y agravar las brechas de género pre-existentes**.

Se están acrecentando, de este modo, las brechas económicas y de pobreza. Así, las consecuencias que está produciendo la paralización de las actividades económicas están teniendo claros y negativos impactos en los niveles de ingresos y pobreza en la población, siendo las mujeres las que más se ven afectadas por la paralización económica, y ello por diversos motivos.

En primer lugar, debido a que la ocupación femenina se encuentra concentrada en los sectores que más están siendo golpeados por las crisis (el 47% de la ocupación de mujeres se concentra en sectores que van a sufrir un alto impacto por la crisis, vs. un 30% de los hombres). En segundo lugar, porque las mujeres se encuentran también más representadas en la propiedad y empleos de las mipymes (el 21% de las mujeres trabajan en empresas de menos de 5 trabajadores vs. el 17% de los hombres), y es precisamente este tipo de empresas en el que menos margen de maniobra o capacidad de solvencia está teniendo para enfrentar la crisis. En tercer lugar, porque el parón económico ha afectado gravemente a los empleados informales, entre quienes la pérdida de ingresos inmediata se le añade la falta de protección. Y ahí, nuevamente, las mujeres se encuentran más representadas. Ahora, con la modesta reapertura económica se está viendo, además, que la reactivación de contratos apenas alcanza al 35% de las mujeres, cuando su representación en la suspensión de sus contratos es del 45% (ENRED Panamá, 2020).

Adicionalmente, las brechas de cuidados también se han visto incrementadas. Con el confinamiento se ha producido una centralización en el hogar de todas funcionalidades que antes se desarrollaban en distintos espacios y por distintas personas. El trabajo doméstico, la educación, el empleo, las tareas del cuidado, e incluso el ocio, pasan a desarrollarse en el interior de los hogares y por las mismas personas. Esto ha supuesto un reto para las familias, pero particularmente para las mujeres.

En ese sentido se partía de una situación desequilibrada entre mujeres y hombres en el reparto de responsabilidades y tareas domésticas y, por más que con el confinamiento ha obligado a la presencia de mujeres y hombres en el hogar, la distribución de estas tareas no ha terminado de equilibrarse (ENRED Panamá, 2020). Según la encuesta realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales de Panamá, durante el confinamiento 7 de cada 10 mujeres se han ocupado de las tareas del cuidado, siendo 3 de cada 10 en el caso de los hombres (CIEPS, 2020).

Frente a esto, las circunstancias entre las mujeres han sido muy diversas, pero tremendamente complicadas en casi todos los casos: para las trabajadoras esenciales que han tenido que salir a trabajar, con las dificultades de atención a las personas dependientes, sumando a ello el temor al riesgo de contagio y luego llevarlo a casa; para quienes han perdido su empleo o visto suspendido su contrato, que a la atención de todas esas funciones en el hogar se le suma la angustia por la pérdida de ingresos; para quienes han tenido el “privilegio” de poder teletrabajar, pero más que conciliación les ha supuesto una experiencia de “superposición” permanente de tareas.

Asimismo, la reactivación económica, no acompañada de la apertura de escuelas y/o centros de cuidado infantil y personas dependientes, va a impactar previsiblemente de manera negativa sobre el empleo de las mujeres, considerando que son ellas las que asumen en mayor medida las tareas del cuidado y atendiendo a que las responsabilidades familiares son la razón principal de inactividad laboral entre las mujeres (ENRED, 2018).

La expresión más dramática de todos estos desequilibrios ha sido, sin lugar a dudas, la violencia de género, donde las víctimas se han visto obligadas a convivir con sus agresores, y donde la tensión desencadenada por la cuarentena ha intensificado las conductas violentas. A nivel internacional se ha detectado un aumento de las llamadas de los teléfonos de atención de violencia de género de alrededor del 30% en casi todos los países (ENRED, 2018).

La crisis actual asociada a la COVID-19 está suponiendo un agravamiento de los factores o nudos estructurales que producen la desigualdad, que a nivel de participación política pueden traducirse en menores recursos, disponibilidad y retrocesos en los avances experimentados hasta el momento.

Esta crisis, sin embargo, también parece abrir una ventana de oportunidad en torno a la participación política de las mujeres. La gestión de la crisis ha desencadenado un **discurso favorable a nivel global sobre el liderazgo de las mujeres**, evidenciando cómo los países con mandatarias mujeres han aportado soluciones transformadoras más eficientes frente a la pandemia: reacción rápida, aplicación de test masivos, transparencia en la gestión y comunicación directa con la ciudadanía (basada en un tono conciliador), han sido los atributos asociados a la gestión “en femenino”.

Así, los seis países que encabezan el Ranking de los que mejor han gestionado la crisis, según el Institute of Certified Management Accountants de Australia, están gobernados por mujeres (Nueva Zelanda, Singapur, Islandia, Australia, Finlandia y Noruega).

El argumentario en torno a ello es muy variado, desde las posiciones que defienden un liderazgo intrínsecamente “femenino”, a quienes lo condicionan al hecho de que las mujeres que se encuentran en altos puestos han tenido que superar grandes obstáculos y están más preparadas que sus congéneres masculinos, los que las hace más competentes frente a estas crisis. También se sostiene que los países con mandatarias mujeres gozan de una institucionalidad robusta y eficiente, siendo países más proclives a la igualdad, y por consiguiente, más preparados para afrontar el momento actual.

Sea como sea, el liderazgo político de las mujeres cuenta con “buena prensa” a partir de la crisis COVID-19, un cambio de mentalidad que pudiera ser un propulsor en la carrera política de las mujeres.

En Panamá, sin embargo, a nivel político, la respuesta a la crisis se ha saldado con la destitución de dos de las líderes mujeres al frente, la Ministra de Salud, Rosario Turner, y la Ministra de Desarrollo Social, Markova Concepción, para sorpresa de la opinión pública, lo que supuesto un retroceso en el equilibrio de género dentro del ejecutivo.

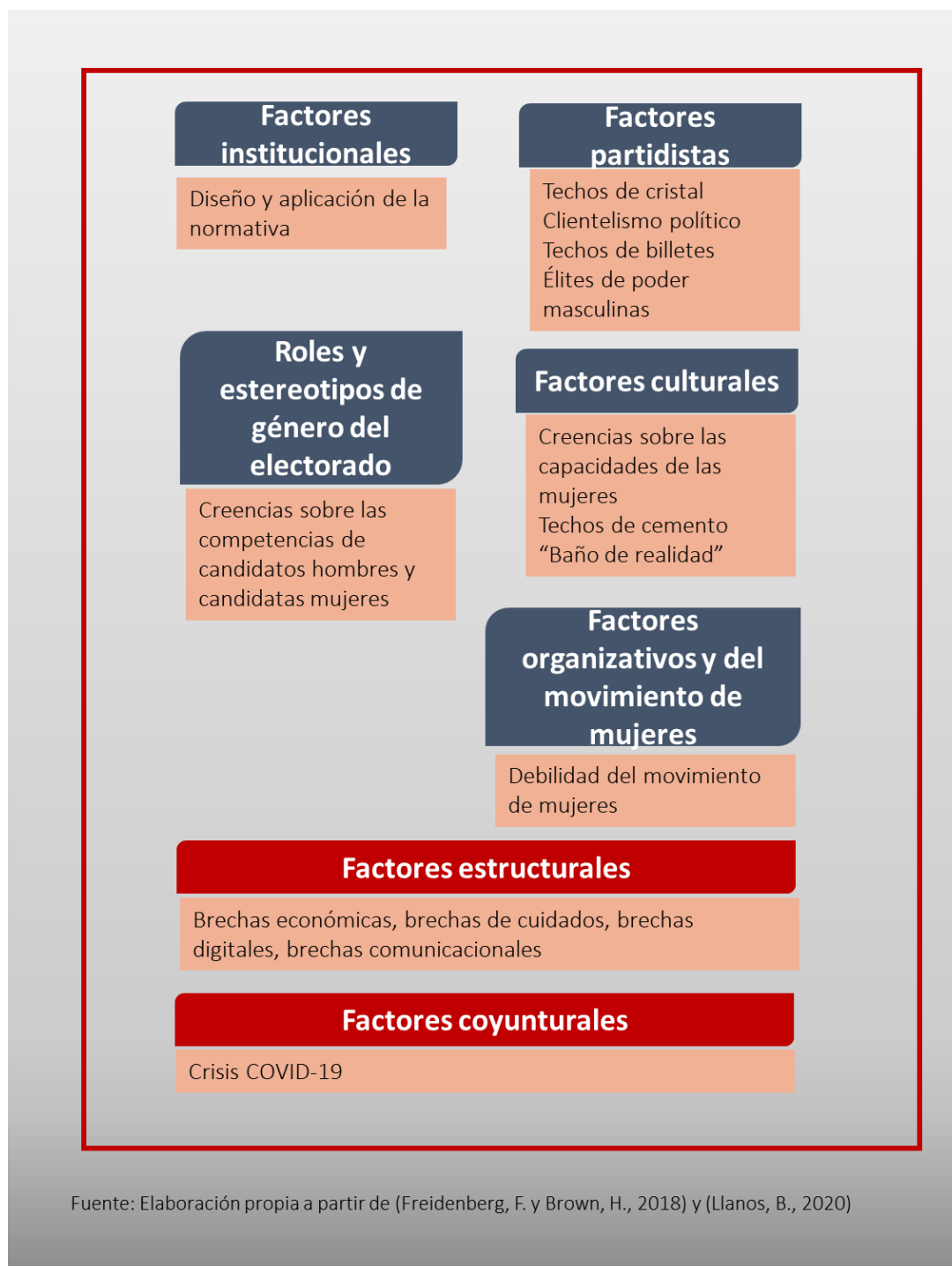
EN CONCLUSIÓN

El recorrido realizado por las páginas anteriores da cuenta del déficit democrático que afecta a Panamá, atendiendo a la participación política de las mujeres, y el complejo entramado de factores que explicarían esta circunstancia.

El grado y la calidad de la participación política de las mujeres, por consiguiente, vendría determinado por un conjunto de factores que conciernen específicamente al ámbito político, a los que se suman los factores estructurales (o brechas de género) de carácter transversal, y los de tipo coyuntural que han emergido con la actual crisis COVID-19.

Esquemáticamente este conjunto de factores podría quedar expresado de acuerdo a la figura que aparece a continuación. En siguientes fases de trabajo se pretende profundizar en dichos factores a través del discurso de sus propias protagonistas: las mujeres políticas en Panamá.

Ilustración 2. Factores que determinan la participación política de las mujeres en Panamá



BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (4 de Agosto de 2020a). *Diputados*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.pa/diputados>
- Asamblea Nacional. (4 de Agosto de 2020b). *Comisiones Permanentes*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.pa/comisiones>
- Beyer, S. (1998). *Gender differences in causal attributions by college students of performance on course examinations*. *Current Psychology*, 17(4), 346-358.
- BID. (2020). *Brechas digitales de género en tiempos de COVID-19*.
- CEPAL. (2020). *Observatorio de Igualdad de Género*.
- CIEPS. (2020). *Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública. Informe de la encuesta virtual*.
- Eagly, A. e. (2002). *Role congruity theory of prejudice toward female leaders*. *Psychological review*, 109(3), 573.
- Eagly, A. H. (2012). *Women and the Labyrinth of Leadership*. *Contemporary Issues in Leadership*, 147-162.
- ENRED. (2018). *Diagnóstico de Paridad de Género en Panamá*. BID, Gobierno de la República de Panamá.
- ENRED Panamá. (2018). *Diagnóstico y Plan de Acción de la Iniciativa de Paridad de Género en Panamá*. BID y Gobierno de la República de Panamá.
- ENRED Panamá. (2020). *IPG Panamá: Propuesta de medidas para la reactivación económica con enfoque de género*. BID, Gobierno de Panamá.
- Freidenberg, F. (2017). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. En Karla Valverde, H., Gutiérrez, V., Flores, A. y Gonzáquez, C. (Coords.). Ciudadanía y calidad de vida. Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina. México: UNAM/IEDF/IBERO/La Biblioteca.
- Freidenberg, F. (2017). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. . En Karla Valverde, H., Gutiérrez, V., Flores, A. y Gonzáquez, C. (Coords.). Ciudadanía y calidad d.

- Freidenberg, F. y Brown, H. (2018). *La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad*. Revista derecho electoral. Primer Semestre 2019. Número 27.
- Hinojosa, M. y Vázquez, L. (2016). *Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina*. En Freidenberg, Flavia, Caminotti, Mariana, Došek, Tomas y Muñoz-Pogossian, Betilde. . Eds. Mujeres en la política en América Latina: experiencias nacionales y subnacionales.
- INAMU. (2019). *VII Informe Nacional Clara González. La situación de la mujer en Panamá 2014-2016*.
- Jöstl, G. e. (2015). *When Will They Blow My Cover? The Impostor Phenomenon Among Austrian Doctoral Students*. *Zeitschrift für Psychologie*, 220(2),109–120.
- Kumar, S. e. (2006). *Imposters have goals too: The imposter phenomenon and its relationship to achievement goal theory*. *Personality and Individual Differences*, 40(1), 147-157.
- Llanos, B. (2020). *Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*.
- Llanos, B. y Roza, V. (2015). *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina* . BID, IDEA.
- Llanos, B. y Sample, K. . (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?* IDEA.
- McGregor, L. N. (2008). *I feel like a fraud and it depresses me: The relation between the imposter phenomenon and depression*. *Social Behavior and Personality*, 36(1), 43-48.
- ONU Mujeres. (2012). *Construyendo Reglas para la Igualdad de Género en Derechos Político-Electorales en México*. . ONU Mujeres, IDEA Internacional, PNUD y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- Panamérica. (27 de Abril de 2019). *Sigue baja participación de mujeres en la política*. Obtenido de <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/sigue-baja-participacion-de-mujeres-en-la-politica-1133418>
- PNUD. (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política: Informe Final*.
- PNUD. (2020). *Infografías Participación Política de las Mujeres*.
- Política Exterior. (19 de Marzo de 2019). *Panamá: panorama electoral*. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/panama-panorama-electoral/>
- Pomares, J. (8 de Junio de 2014). *La Nación*. Obtenido de Un "techo de billetes" entre las mujeres y la política: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica-nid1698865>
- Presidencia de la República de Panamá. (4 de Agosto de 2020). *Diputados*. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/Ministros>

- RADAR. (24 de Marzo de 2019). *El impacto del clientelismo en la política panameña*. Obtenido de https://www.tvn-2.com/radar/Impacto-clientelismo-politica-panamena_0_5265973367.html
- Roquebert, M.C. (2015). *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*. . Atenea, PNUD, ONU Mujeres, Idea.
- Torres, I. . (2016). *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*. En Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Editores). *Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos en América Latina*. . Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Tribunal Electoral. (6 de Agosto de 2020). *Partidos políticos*. Obtenido de <https://www.tribunalelectoral.gob.pa/partidos-politicos/partido-panamenista/>
- Warren, A. (2009). *Cascading gender biases, compounding effects: An assessment of talent management systems*. New York, NY: Catalyst.