

- Investigación



CUOTA DE GÉNERO

CUMPLIMIENTO DEL SECTOR BANCARIO PANAMEÑO CON LA LEY 56 DE 2017, QUE ESTABLECE LAS CUOTAS DE GÉNERO EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS

Trabajo de investigación de estudiantes de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA), Panamá. Julio de 2021.

**PANAMANIAN BANKING SECTOR'S COMPLIANCE WITH
LAW 56 OF 2017, WHICH ESTABLISHES GENDER QUOTAS
ON THE BOARDS OF DIRECTORS**

CUMPLIMIENTO DEL SECTOR BANCARIO PANAMEÑO CON LA LEY 56 DE 2017, QUE ESTABLECE LAS CUOTAS DE GÉNERO EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS.

Una publicación de estudiantes de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA), Panamá. Julio 2021.

Todos los derechos reservados sobre la obra colectiva y textos por encargo.

El uso de esta obra para fines académicos e informativos no comerciales está autorizado citando siempre la fuente.

Autores:

Doris Jeanette Campbell Nay.

Luis C. Castillo. V.

Ángel Luis Garay Figueroa.

Liz Marie Henríquez Mendoza.

Liza M. Hernández.

Emperatriz Nicolle Ibarra González.

Jesús F. Sánchez G.

Estudiantes de Derecho y Ciencias Políticas.

Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá.

Coordinador *ad honorem* de la Investigación:

Dr. Carlos A. Barsallo P.

Abogado.

Diseño Gráfico de la Edición Digital:

Mónica Gamboa.

Fotografía de portada:

Melissa Barsallo.

EQUIPO INVESTIGADOR

Coordinadores del Equipo Investigador por parte de los estudiantes



**Ángel Luis
Garay Figueroa**



Estudiante de 3er. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Emperatriz Nicolle
Ibarra González**



Estudiante de 3er. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá

Estudiantes Investigadores y Coordinador de la Investigación



**Doris Jeanette
Campbell Nay**



Estudiante de 3er. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Luis C.
Castillo V.**



Estudiante de 2do. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Liza M.
Hernández**



Estudiante de 2do. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Liz Marie
Henríquez Mendoza**



Estudiante de 3er. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Jesús F.
Sánchez G.**



Estudiante de 2do. año de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Panamá



**Dr. Carlos A.
Barsallo P.**



Abogado
Coordinador de Investigación

RESUMEN

Este trabajo analiza el impacto de la ley 56 de 2017, que establece el derecho de las mujeres al acceso y la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados, particularmente en las instituciones bancarias panameñas. Este marco regulatorio entró en vigor el 12 de julio de 2017 y estableció cuotas específicas de género, con incrementos porcentuales anuales, a ocurrir de manera escalonada entre 2017 y 2020, hasta alcanzar el mínimo obligatorio del 30% de mujeres participantes en las juntas directivas de las entidades públicas y privadas. Esta ley se aplica, específicamente, al Gobierno Central y las instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y aquellas instituciones reguladas por ellos. Este documento comienza contextualizando la discusión sobre la sub-representación de las mujeres en las juntas directivas y el nuevo marco de políticas públicas que ha sido introducido por la ley 56 de 2017. Luego, el documento examina los datos relacionados con la representación de las mujeres en las juntas directivas de las instituciones bancarias – antes y después de la introducción de dicho marco de políticas. Nuestros hallazgos señalan que la Ley se basa, en gran medida, en un mecanismo obligatorio de cuotas. El texto y espíritu de la ley ha sido alterado por un mecanismo ad hoc de persuasión moral, creado por el Órgano Ejecutivo y la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), el regulador bancario, para fomentar la acción voluntaria y las medidas de autorregulación por parte de los propios bancos para acelerar el movimiento hacia una mayor representación de las mujeres en las directivas. Podemos concluir que: a) un porcentaje significativo de las instituciones bancarias panameñas no ha cumplido con las cuotas de género establecidas por la Ley 56 de 2017 y, b) la ineficacia de la Ley radica en la ausencia de medidas punitivas aplicables en caso de incumplimiento. Uno de los desafíos fundamentales que se avecinan es pasar de una aplicación dispositiva a una imperativa, acorde con el orden público de la Ley, al tiempo que se incrementa la representación en los puestos de poder y la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Palabras clave del artículo: cumplimiento, cuota de género, política pública, persuasión moral, Superintendencia de Bancos de Panamá, regulador bancario, gobierno corporativo.

ABSTRACT

This paper looks at the impact of Law 56 of 2017, which establishes women's right of access to and active participation in the decision-making process of public and private entities, particularly in Panamanian banking institutions. This regulatory framework came into effect on July 12th of 2017 and established specific gender quotas, with yearly percentile increases, to occur in a staggered manner between 2017 and 2020 – until reaching the mandatory minimum of 30% of female participants on the Boards of Directors of public and private entities. This Law applies - specifically - to Central Government and decentralized institutions, public enterprises, financial regulators, and those institutions regulated by them. This paper begins by contextualizing the discussion on the underrepresentation of women on boards of directors and the new public-order policy framework that has been introduced by the Law 56 of 2017. The paper then examines the data relating to the representation of women on the boards of directors of banking institutions, before and after the introduction of the said policy framework. Our findings point out that the Law heavily relies on a mandatory mechanism of quotas. The letter and intent of the law has been altered by an ad hoc mechanism, created by the Executive branch and Superintendency of Banks, the banking regulator, of moral suasion to encourage voluntary action and self-regulating measures on the part of the banks themselves to accelerate the movement towards a greater representation of women on the Boards of Directors. It is concluded that: a) That a significant percentage of the Panamanian banking institutions have fallen short of compliance with the gender quotas established by Law 56 of 2017, and b) The Law's inefficacy lies in the absence of applicable punitive measures in the case of non-compliance. One of the fundamental challenges lying ahead is to move from a dispositive to an imperative application, in accordance with the Law's public-order nature, while also increasing women's representation in positions of power and participation in decision-making.

Article keywords: compliance, gender quota, public policy, moral suasion, Superintendency of Banks of Panama, banking regulator, corporate governance.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES	7
1. Introducción	9
2. Objetivos de la Investigación	10
3. Justificación de la Investigación	10
II. IMPACTO DE LA LEY 56 DEL 2017	14
1. Interrogantes para Desarrollar	15
1.1. ¿La ley 56 ha propiciado mejores prácticas corporativas?	15
1.2. ¿Son estas mejores prácticas imperativas para los sujetos regulados por la Superintendencia de Bancos?	15
1.3. ¿Cuáles factores pudieron incidir en la disposición de los sujetos regulados a acatar los porcentajes descritos en la ley 56 de 2017?	15
2. Evaluación de la Representación Femenina en el Sector Bancario (2017-2020)	16
III. ESTADO DE LA SITUACIÓN NORMATIVA EN PANAMÁ	19
1. Demandas, Vistas y Opiniones	21
IV. ENTREVISTAS	27
V. DATA	33
VI. HALLAZGOS PRINCIPALES	37
APÉNDICE - PROPUESTA DE CAMBIO PROCESAL	40
BIBLIOGRAFÍA	42
REFERENCIAS	45
AGRADECIMIENTOS	47

I. ANTECEDENTES

Este trabajo de investigación es el producto de un esfuerzo colaborativo desplegado durante 5 meses por un grupo de 7 estudiantes de derecho de la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA).

Se origina de la propuesta que efectué a la Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USMA, Ana Matilde Gómez, sobre contar con la colaboración de estudiantes de derecho para la investigación y desarrollo de un trabajo sobre mujeres en juntas directivas de bancos y la ley 56 de 2017. Por casi 10 años, dentro del desarrollo de temas de gobierno corporativo, he venido estudiando y escribiendo sobre la equidad de género y la inclusión en juntas directivas. El estudio y análisis de datos ha estado acompañado de dos recursos judiciales ante la Sala III de la Corte Suprema de Justicia de Panamá para solicitar la declaratoria de nulidad por ilegal de frases en normas reglamentarias que, a mi juicio, atentan contra la correcta interpretación y el uso de lo que dispone la ley 56 de 2017, como se refleja en la práctica, donde un alto porcentaje de bancos no cumple la ley 56 de 2017 al no tener la cantidad de mujeres que requiere la norma, sin consecuencia alguna.

Con esta información presenté a la Decana Gómez la propuesta de hacer un artículo escrito por estudiantes de derecho. Se obtuvo una propuesta de plan metodológico diseñada por el Dr. Luis Carlos Herrera, vicerrector de Investigación de Investigación y Extensión de la USMA y se inició el trabajo de investigación y análisis.

Se efectuaron reuniones semanales virtuales mediante la plataforma Microsoft Teams con los estudiantes dentro del programa de la USMA conocido como Laboratorio Jurídico, dirigido por el profesor Alonso Illueca. En estas sesiones pudimos compartir con los estudiantes voluntarios información actual y relevante sobre la equidad de género y la inclusión como principio de buen gobierno corporativo. Es una tendencia en lo que se conocen como aspectos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) que imperan hoy en el gobierno corporativo y en el derecho corporativo moderno.

Pude compartir con los estudiantes conocimientos sobre derecho corporativo, societario, administrativo, constitucional, procesal, entre otros. Utilizamos la última información disponible y fuentes de primer nivel y calidad.

El trabajo se fundamentó exclusivamente en la revisión de 37 bancos, más los 2 bancos estatales, que conforme a la normativa bancaria panameña les aplican las reglas sobre gobierno corporativo, con la información como se encuentran en la página web del regulador bancario. No se ha efectuado un estudio sobre el cumplimiento de la ley 56 de 2017 en otros sujetos obligados.

Se comparó el cambio de data con relación a la data levantada en octubre de 2020 para un artículo previamente preparado por mi persona sobre mujeres en juntas directivas de bancos en Panamá.

Los datos indican que 39 bancos tienen un total de 344 directores, 271 directores son hombres. 71 directores son mujeres. Conforme la ley, 104 directores deberían ser mujeres. Hay 31 mujeres directoras menos de las que se requieren conforme a la ley.

Solo 11 de los 39 bancos cumplen con la ley. 28 bancos no cumplen con lo requerido. Es decir, un 28% cumple mientras que del restante 72% no cumple.

Se consultó mediante entrevista con personas vinculadas al tema para obtener sus puntos de vistas y delimitar el problema y análisis.

La intención del proceso, desde mi perspectiva, ha sido exponer a los estudiantes a un tema novedoso que poco o nunca ven en sus clases regulares. Enseñarles, con un ejemplo, que en Panamá existe un problema de adopción de leyes que luego no se cumplen. La importancia de entender la razón de esta nociva práctica que se observa en otros campos como, por ejemplo, la lucha contra el blanqueo de capitales, la transparencia y la anticorrupción.

En el caso de equidad de género e inclusión y Ley 56 de 2017, los estudiantes pudieron demostrar mediante el método científico que el problema obedece a una falta de voluntad que se manifiesta en una ley deficientemente preparada (por ejemplo, sin sanciones por su no cumplimiento) y luego desarrollada, en forma contraria a su letra y espíritu, mediante normas reglamentarias que facilitan su no cumplimiento por algunos obligados (cumplir o explicar, en lugar de cumplir).

La profesora de la escuela de negocios Stern de la Universidad de Nueva York, Alison Taylor, experta en la materia, ha manifestado que en sus clases, las discusiones más dinámicas y activas son sobre diversidad e inclusión en el trabajo. Puedo confirmar que las sesiones con los estudiantes autores de este trabajo han sido muy dinámicas y enriquecedoras. Los aportes de los estudiantes de hoy dan mucha esperanza sobre el futuro.

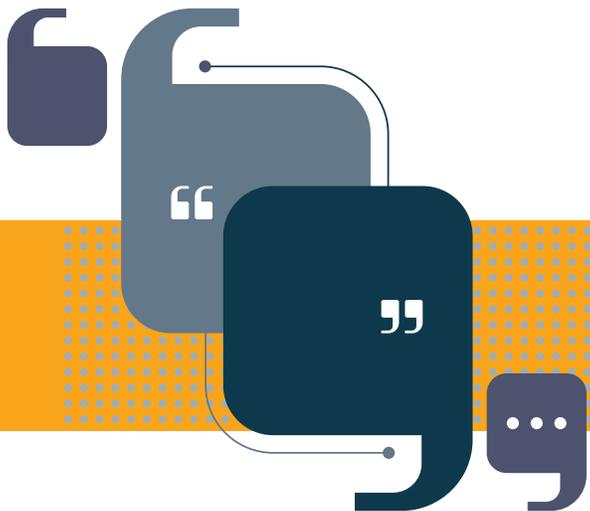
En el mundo, las conversaciones sobre equidad de género e inclusión se están dando en todas las universidades, y ahora en las juntas directivas y departamentos de recursos humanos y en las asambleas de accionistas. Como reporta el Wall Street Journal en su edición de 15 de junio de 2021, el Banco Central Europeo quiere incluir la diversidad de género como criterio para aprobar a los miembros de las juntas directivas y a los ejecutivos de los bancos, un paso que pondría más presión en un sector en el que la gran mayoría de los altos cargos siguen siendo ocupados por hombres.

Panamá no puede darle la espalda al tema. La Ley 56 de 2017 ha sido un primer paso. Ha enfrentado un primer obstáculo que la ha diluido en la práctica. Ese obstáculo debe ser entendido y superado. Este es el aporte de este trabajo de investigación.

Dr. Carlos Barsallo

Abogado

Coordinador *ad honorem* de la Investigación.



1. Introducción

En lo que nos atañe, será de nuestra especial atención las regulaciones sobre Gobierno Corporativo. Específicamente en las nuevas y últimas tendencias en los aspectos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en lo que respecta las prácticas de equidad de género

La actividad bancaria en Panamá se remonta a 1904. En 1970 se aprueba la primera Ley Bancaria mediante Decreto de Gabinete N°238, constituyéndose la Comisión Bancaria Nacional como la primera entidad a cargo del establecimiento de las políticas públicas para la actividad. La Superintendencia de Bancos – en adelante, La Superintendencia – nace con el Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 con el fin de modernizar el sistema de la Comisión, y en lo que la misma entidad califica como la introducción de un cambio en la “filosofía de autorregulación” (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.). La Ley Bancaria estableció los parámetros que regirán a la Junta Directiva y al Superintendente. Las principales funciones de la Junta Directiva son: la aprobación y desarrollo del marco regulatorio que asegure normas “confiables y acorde con los más altos estándares internacionales” y “según las sanas prácticas bancarias”; la interpretación en el ámbito administrativo de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia; y asesorar al Gobierno Nacional con respecto a la actividad. (Superintendencia de Bancos de Panamá, s.f.). Como ente regulador, supervisor de la banca y del negocio fiduciario, la Superintendencia se mantiene como entidad autónoma garante de la adecuada aplicación de las sanas prácticas bancarias, la competitividad y posicionamiento del centro bancario. En lo que nos atañe, será de nuestra especial atención las regulaciones sobre Gobierno Corporativo. Específicamente en las nuevas y últimas tendencias en los aspectos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en lo que respecta a las prácticas de equidad de género.

Hablar de las cuotas de género puede generar una polarización a favor y en contra, donde los argumentos incluyen diversas vertientes filosóficas, principistas, legales, económicas, entre otras. Quienes suelen estar a favor de las cuotas como instrumento obligatorio para lograr cierto resultado reconocen la necesidad y el rol imperante del Estado en lograr políticas de inclusión, diversidad y justicia social en las esferas públicas y sobre todo en las privadas como método más efectivo para lograr la participación inclusiva del grupo infrarrepresentado e históricamente apartado de la toma de decisiones. Desde esta perspectiva en nuestra investigación se ve una generalizada aceptación de este mecanismo como la mejor manera para romper con la institucionalización de estructuras y dinámicas internas diseñadas para favorecer a un género en específico.

En cambio, quienes suelen estar en contra de las cuotas obligatorias reconocen que es el libre mercado y la libertad de decisión y voluntad política la que dirige la inclusión de los grupos arriba mencionados en los espacios de la toma de decisiones dentro de los entes privados. Desde este paradigma se tiene mayor aceptación o inclinación a considerar que hay métodos no coercitivos más efectivos que las cuotas y que incluso si se aplica para un género debería aplicarse para el otro a modo de garantizar una representación proporcional.

2. Objetivos de la Investigación

OBJETIVO GENERAL

Examinar el grado cumplimiento de la Ley 56 de 2017 en el sector bancario al 2021.



OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Determinar las posibles causas de no consecución de la Ley 56 de 2017 en el sector bancario.
2. Examinar la efectividad del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 11 de julio de 2018 que reglamenta la Ley 56 del 2017.
3. Proponer recomendaciones para la mejora de los indicadores de cumplimiento de la Ley 56 de 2017 en el sector bancario.

3. Justificación de la Investigación

Para contextualizar el estado de la representatividad y participación de las mujeres en los entes regulados por la Superintendencia Bancaria, concretamente los bancos, creemos útil utilizar como referencia su equivalente en el mercado de valores – la Superintendencia del Mercado de Valores. Con base en los registros de 35 sociedades anónimas que poseen acciones comunes registradas ante el regulador de valores, en conjunto, existen 320 directivos. De estos directores, solamente sesenta son mujeres y los otros 260 son hombres – representando así un porcentaje del 19% contra un 81%, respectivamente. La preponderancia numérica masculina no es mera coincidencia, toda vez que es un escenario que se asemeja al que examinaremos con mayor detalle en los entes regulados por la Superintendencia. Esto, a pesar de que la Ley 56 de 2017, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales mediante “cuota de género” tendría que corregir en mayor medida esta disparidad en ambos escenarios. Dicho de otra forma, debe existir un factor *ex more* que explique por qué la cuota de género concebida en la Ley 56 de 2017 no se está cumpliendo. A raíz de este cuestionamiento central, cabe preguntarse si, como normativa, la misma cuenta con sanción jurídica aplicable frente a la violación de la norma; o si, por diseño, su aplicación es dependiente de la disposición del obligado. Para dilucidar estas interrogantes, estudiaremos normas similares de otros países que – en principio – establecen la misma conducta deseada y determinaremos si lo que pasa en Panamá es por decisiones autónomas de las Juntas Directivas o si es producto de factores educativos y socioculturales.

Empezando con nuestro análisis de la representación de la mujer en espacios de toma de decisiones, como las juntas directivas, tenemos que a nivel mundial, el estudio “Mujeres Directivas 2020” de Grant Thornton, y mediante el International Business Report, lograron para su plan de trabajo del año anterior (2019) encuestar a 5,000 empresas del mercado medio. Esta encuesta arrojó como resultado que la proporción de mujeres en juntas directivas se encuentra en un 29%, siendo este el mayor porcentaje reportado hasta la fecha. También, se estimó que, mundialmente, un 87% de empresas posee al menos una (1) mujer en su alta dirección (Grant Thornton, 2020). Aunque en efecto no se logra un progreso notable, la estabilidad de las cifras proporciona seguridad.

A nivel regional, el continente africano – al momento – ostenta el mayor porcentaje de mujeres en juntas directivas y puestos ejecutivos, con un 25% (The Boardroom Africa, 2020). Esto según varios estudios consultados ocurre debido a la atención que se les ha prestado a las reformas legislativas que tienen por objetivo proteger a las mujeres del acoso, discriminación o de las distintas modalidades de violencia, y promover la igualdad. Por su parte, América Latina ha visto un paulatino aumento regional (D’Hoop- Azar, 2017). En 2018, el porcentaje de mujeres parte de juntas directivas en la región se ubicaba en 8.3% y para el 2020, en un 7.9% (Deloitte’s Global Center for Corporate Governance, 2020). ¿Por qué? Atribuimos esto en parte a las leyes de “cuotas de género” o “paridad” (según sea el caso), pero, sobre todo, a movimientos feministas como lo fue el #Metoo. Estos hicieron que las personas de alguna u otra manera le comenzarán a prestar atención a estas estadísticas dentro de sus empresas, toda vez que eran frecuentes los informes sobre brechas salariales, paridad de género e igualdad en el acceso a oportunidades. Sin embargo las medidas para asegurarla no pierden importancia, teniendo como objetivo final llegar a una paridad de género; la medida de las cuotas posee un 22% de utilización.

En este sentido, en nuestra área de interés específica – el sector bancario – en el 2019 la cifra de mujeres ocupando directivas era de 34%, pero sufrió una baja en 2020, estimando un 30% de mujeres en estos puestos. El 70% restante en estos puestos vendrían siendo los hombres. Considerando la estructura jerárquica de un banco o empresa es plausible pensar que el desafío se encuentra en la escala laboral. Es decir, en cómo el hecho de ascender de posición plantea mayores dificultades para las mujeres. Bajo esta premisa y citando el informe antes mencionado “Por cada 100 hombres promocionados y contratados para ocupar puestos gerenciales, solo se asciende y contrata a 72 mujeres”, lo cual arroja una cifra de un 58.1% versus un 41.9% (Grant Thornton, 2020).

Los países líderes en representatividad femenina en el gobierno corporativo, en su mayoría, se encuentran en Europa. Aquí están los cinco países que son, según el Informe Deloitte tomado por la Biblioteca Nacional de Chile en marzo de 2020, los más obedientes a las normativas en temas de diversidad de género. Sin embargo, no se cumple con el supuesto ideal de muchos, de un 50% a 50%. Los países que poseen más del 30% en directorios de empresas públicas y privadas son: Noruega, Francia, Bélgica, Suecia, Finlandia y Nueva Zelanda donde solo los dos últimos no cuentan con una legislación sobre cuotas de género (Deloitte’s Global Center for Corporate Governance, 2020).

¿Cuál es el mínimo común denominador de estos países? Realmente, varía. En Noruega, Francia y Suecia hay que tomar en cuenta la influencia de la existencia de legislación al respecto. En 2017, una publicación por Albertine d’Hoop-Azar, para el Institutional Shareholder Services, Inc. y publicada por el Foro sobre Gobierno Corporativo de la Facultad de Derecho de Harvard afirma que la regulación que impone la cuota tiene un impacto considerable. Además en los casos de Francia y Noruega la efectividad de las cuotas mínimas imperativas sobrepasa las expectativas con un 41% y 37.2% respectivamente. Por otro lado, en estos países existe el principio filosófico de “cumplir o explicar” (D’Hoop- Azar, 2017). De hecho en Noruega la cuota fue promovida por alguien que pertenecía al Partido Conservador que explicaba su iniciativa diciendo que las mujeres representan el 50% de los egresados de licenciatura a nivel universitario y que, habiendo el Estado realizado tal inversión en dicha educación, sería incomprensible que no estén en los directorios. En los últimos tres países la realidad es diferente pues no existe una cuota de género establecida. Esto obliga la pregunta:

¿Cómo llega Suecia a estar por encima del promedio, sin mediar la ordenanza del Estado?, pueden ser varias razones desde la observancia de la costumbre instaurada (*consuetudo est servando*), la influencia de Programas de Imagen Corporativa que inciden en la decisión de las contrataciones, o que rige el principio de la meritocracia.

Reconociendo el desarrollo de estos países preferimos equiparar a Panamá con el país vecino de Colombia – siendo el país que en América Latina posee el mayor porcentaje de mujeres en juntas directivas – con un 13.9%; le sigue Brasil, con 8.6%; Chile, con 7.7% y Argentina, con 4.7 % (Deloitte's Global Center for Corporate Governance, 2020). En Panamá, específicamente existen brechas económicas de género que traen como consecuencia una narrativa de exclusión laboral. Por ejemplo, para agosto de 2019, según la Encuesta de Mercado Laboral realizada por la Contraloría General de la República en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la población ocupada, a nivel nacional, fue de 1,920,642 personas, donde se estimó que habían 1,118,961 ocupados y 801,681 ocupadas (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2019). Si ahondamos en el contexto sociocultural, la Iniciativa de Paridad de Género nos habla de cómo la ausencia en el mercado laboral de las mujeres se vincula con las oportunidades existentes para aquellas que residen en áreas rurales, con bajos niveles de enseñanza, casadas, madres de uno o varios hijos e – incluso – las más jóvenes, que siendo las más afectadas, se encuentran en edad laboral y poseen un enorme potencial, pero los factores antes mencionados no se toman en cuenta en los esfuerzos que ellas necesitan.

Es necesario dilucidar a este punto que la escogencia de los y las miembros de las juntas directivas de los sujetos regulados por la Superintendencia se encuentra sujeta a los criterios de equidad de género – para lo cual la Ley 56 del 2017 plantea los porcentajes mínimos antes mencionados – así como criterios de “profesionalidad, mérito y experiencia”, conforme al artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A que regula la ley objeto de este estudio. Con respecto a estos últimos factores, no encontramos evidencia que sustente que la tasa de participación laboral femenina carece o es deficiente en alguna medida de estas cualidades de manera tal que se atribuya a esto el no alcanzar los mínimos establecidos en la Ley 56 de 2017. Según datos presentados por el VII Informe Clara González – sobre la situación de la mujer en Panamá – desde la educación escolar, las mujeres poseen un menor rango de deserción escolar y medio año más de estudio que los hombres, posicionándose en un décimo grado de educación media, versus hasta noveno grado en promedio para los varones (INAMU, 2017, pág. 159). A nivel universitario, de acuerdo con estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, en el 2017 se graduaron un total de 29,409 estudiantes de licenciatura a nivel nacional – 9,909 hombres y 19,500 mujeres (INEC, 2017). Similarmente, en el 2018, se graduaron 32,709 estudiantes a nivel de licenciatura – 11,223 hombres y 21,486 mujeres (INEC, 2018).

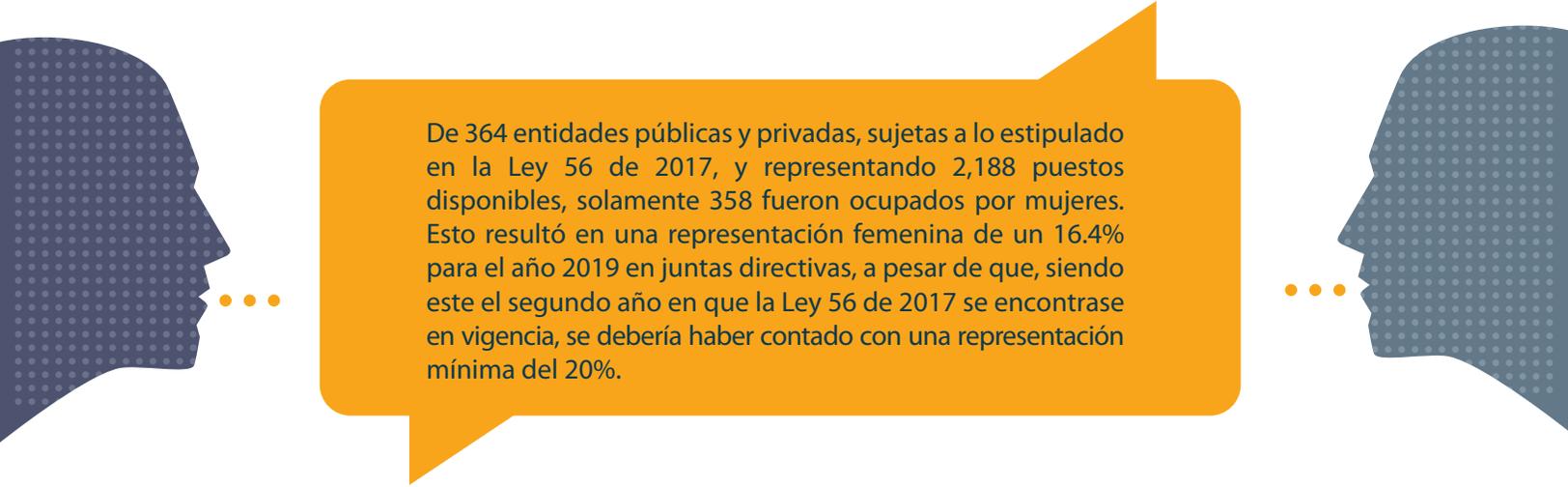
Reiteramos: supuestas desventajas en el área educativa o formativa de las mujeres no se reflejan en la data recopilada, por lo que justificar el incumplimiento de la normativa en la falta de recurso humano no sería plausible. De hecho, puesto que las designaciones en las Juntas Directivas del sector bancario no reflejan la realidad de las proporciones hombre-mujer en cuanto a la cantidad y calidad de la mano de obra calificada existente, deducimos la “meritocracia” no es el mecanismo establecido al momento de designar estos puestos.

Como mencionamos anteriormente, el debate en torno a las cuotas de género puede generar una polarización en las posturas respecto al tema. Parte del debate gira en torno a la posible inconstitucionalidad de la normativa, a la luz del principio de igualdad y la posible interferencia del Estado en la propiedad privada – consagrados en los artículos 19 y 47 de la Constitución panameña, respectivamente. Por ejemplo, el catedrático Luis Guinard sostuvo en la entrevista que le realizamos para esta investigación que “garantizar un [porcentaje] mínimo a un género, sin garantizarlo al otro, es totalmente inconstitucional” y que es, a su juicio, una “intromisión perniciosa”. Sin embargo, después de presentarle nuestros resultados y estadísticas 2020-2021 referentes a la composición de las juntas directivas de las instituciones bancarias, acordó que “si no se impone alguna medida forzosa que fomente esa participación, es probable que no se logre darle el lugar a la mujer – al que tiene derecho y que las entidades necesitan, aunque no se den cuenta. Al menos, tomaría mucho más tiempo para lograr los cambios” (Guinard L., 2021). El debate se dinamiza aún más si se considera lo establecido en el artículo 50 de la Constitución panameña, “el interés privado deberá ceder al interés público”, considerando la Ley 56 de 2017 es - por definición- de orden público.

Al momento de nuestra última revisión, el 26 de julio del 2021, no hemos podido encontrar registros de consultas, vistas u opiniones, recursos o acciones judiciales que formalmente cuestionen la constitucionalidad de las normativas que son objeto de este estudio, particularmente frente a lo dispuesto en los artículos 19 y 47 de la Carta Magna. Aunque no tendrían la competencia para determinar la constitucionalidad o no de la norma, a la fecha, este aspecto tampoco ha sido señalado por la Superintendencia de Bancos como una causal de no consecución de la Ley 56 de 2017 en el sector bancario.

No obstante lo antes expresado, es necesario examinar a la luz de la normativa jurídica otros factores que nos permitan explicar e interpretar la eficacia o no de la Ley 56 de 2017 en el sector bancario.

II. IMPACTO DE LA LEY 56 DE 2017



De 364 entidades públicas y privadas, sujetas a lo estipulado en la Ley 56 de 2017, y representando 2,188 puestos disponibles, solamente 358 fueron ocupados por mujeres. Esto resultó en una representación femenina de un 16.4% para el año 2019 en juntas directivas, a pesar de que, siendo este el segundo año en que la Ley 56 de 2017 se encontrase en vigencia, se debería haber contado con una representación mínima del 20%.

La Ley 56 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial N° 28320 del 12 de julio de 2017, se suma a otras iniciativas y prácticas empresariales con el objetivo de promover la paridad de género en el ambiente laboral. Podemos nombrar la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), que tiene como propósito establecer buenas prácticas para cerrar las brechas económicas de género, en torno a aspectos fundamentales, como aumentar la participación de las mujeres en el ámbito laboral y en puestos de liderazgo, además de visibilizar y reducir las brechas salariales de género. Otra de estas es el Programa de Certificación de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género, orientado a mejorar las condiciones laborales. Este Programa busca promover la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres, mediante la promoción e implementación de incentivos que apoyen un cambio de actitud en el ambiente laboral. Todo esto encaminado a generar prácticas, políticas y acciones de gestión empresarial que inciden en la autonomía laboral y económica de la mujer (Sallé, 2019).

Sin embargo, al describir todos estos programas, el mínimo común denominador resalta la ausencia de elementos coercitivos, convirtiéndola en un soft law o "derecho blando". Esto último es respaldado mediante un estudio de la Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá, realizado en el 2019. Este encontró que, de 364 entidades públicas y privadas, sujetas a lo estipulado en la Ley 56 de 2017, y representando 2,188 puestos disponibles, solamente 358 fueron ocupados por mujeres. Esto resultó en una representación femenina de un 16.4% para el año 2019 en juntas directivas, a pesar de que, siendo este el segundo año en que la Ley 56 de 2017 se encontrase en vigencia, se debería haber contado con una representación mínima del 20% (Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá, 2020). Es importante notar que para el año anterior (2018) este mismo estudio reveló que el porcentaje de cumplimiento era de 16.3%, dejando al descubierto que, en 1 año, el porcentaje de mujeres aumentó solo en un 0.1%, lo cual es equivalente a un incremento 2 mujeres en juntas directivas.

1. Interrogantes para Desarrollar

1.1. ¿La Ley 56 ha propiciado mejores prácticas corporativas?

En Panamá el sistema que manejamos para incentivar la equidad de género es el sistema de cuotas de género. Como tal no podríamos hablar de paridad ya que la paridad indicaría que se persigue que, tanto mujeres, como hombres, ocupen el 50% de los espacios de toma de decisiones. Según el “Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral” la idea central detrás de los sistemas de cuotas es reclutar mujeres en posiciones políticas estratégicas y garantizar que las mujeres no ocupen solo unos cuantos cargos simbólicos en la vida política (IDEA, s.f.).

Posterior a la entrada en vigor de la ley objeto de esta investigación, y en el mismo espíritu, han surgido otras prácticas igualitarias, entre ellas está la lista cremallera, la cual “consiste en que en todos los puestos disponibles para determinada institución o empresa haya una representación del 50% de ambos sexos y que, además, hombres y mujeres se alternan en la lista consecutivamente, de forma que todos tengan opción a puestos de salida (Gutiérrez, 2013).”

También existen otras normativas específicas a ciertos sectores, como el Reglamento de Juntas Directivas del Instituto de Gobierno Corporativo de Panamá, que empezó a regir desde el año 2018 (IGCP, 2018). Este reglamento establece puntos sobre cómo escoger la junta directiva del IGCP como lo que es la elección de la junta directiva, los deberes de esta y temas de transparencia dentro de la misma junta.

1.2. ¿Son estas mejores prácticas imperativas para los sujetos regulados por la Superintendencia de Bancos?

Una afirmación común que hemos encontrado entre aquellos vinculados al sector bancario, mediante entrevistas realizadas a docentes universitarios y ejecutivos bancarios, del porqué no se llega al porcentaje que la cuota exige es la ausencia de mujeres capacitadas o con la experticia necesaria para ocupar estos cargos. Estas afirmaciones no encuentran reproche - material o simbólico - toda vez que la norma no impone sanciones en el caso de incumplimiento. Por esto, y en ausencia de consecuencias reales, tampoco se tiene incentivo a cumplir con estos porcentajes mínimos. Prueba de esta actitud laxa es que en una circular del Regulador de Seguros, emitida el 31 de marzo de 2021, se hacía una mera exhortación a sus regulados a cumplir con el porcentaje de las cuotas que la Ley 56 de 2017 establece (SSRP, 2021). Esto deja entrever la posibilidad de los sujetos regulados de disponer si acatar o no la norma, obviando el carácter imperativo que debería tener la norma al ser ésta de naturaleza pública.

La lectura de la norma resulta en un efecto dispositivo y no impositivo.

1.3. ¿Cuáles factores pudieron incidir en la disposición de los sujetos regulados a acatar los porcentajes descritos en la Ley 56 del 2017?

En un artículo publicado por Aaron Dhir titulado What Norway Can Teach the U.S About Getting More Women Into Boardrooms, el autor señalaba lo siguiente con respecto:

Miedo ficticio al cambio: al examinar las experiencias vividas por los miembros de diversas juntas directivas en Noruega donde hubo una fuerte narrativa del cambio. Si bien los directores de las empresas noruegas inicialmente se habían opuesto firmemente a las cuotas, una vez que el gobierno impuso las cuotas de género, los directores finalmente cambiaron de opinión. Según estos directores, sus temores eran infundados y, después de un período de transición, sintieron que el aumento de la representación de las mujeres en los consejos de administración mejoró la gobernanza general y toma de decisiones (Dhir, 2015).

Adicional a ello, podemos agregar la percepción de gastos o pérdidas. Este tipo de mecanismos de cuotas que suponen la ganancia en puestos para un grupo subrepresentado y la pérdida de un número de puestos para el grupo sobrerrepresentado esto lógicamente hace que quienes son parte del grupo sobrerrepresentado lo vean como eso: una pérdida. En cambio, también se traduce en la incorporación de estrategias inclusivas y políticas de género que permitan adaptar la estructura institucional a las necesidades de las mujeres, y esa es la narrativa que se usa para sustentar que las cuotas representan un gasto.

Perfil profesional de las mujeres: una pregunta inicial sobre la imposición de cuotas es siempre: ¿Dónde encontramos a las mujeres capacitadas? o ¿Qué características deben tener estas? Según el artículo al que hacemos alusión, en él se realizó una encuesta de más de 1,000 miembros de las juntas directivas de diversas empresas de Noruega se encontró que los hombres atribuyeron el desequilibrio existente a la falta de mujeres en los grupos de candidatos, mientras que las mujeres lo explicaron como una función de redes masculinas cerradas establecidas y sesgos. Al final de la encuesta al momento de calificar a las mujeres encuestadas las mismas se encontraban bastante preparadas.

Imagen corporativa: la paridad de género en la junta directiva de una empresa ayuda a la popularidad de la empresa y al desarrollo de esta. Según un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizado en el año 2019 sumar mujeres en altos cargos puede aumentar hasta un 20% las ganancias, este estudio se basó en un sondeo a casi 13,000 empresas en 70 países demostrando que variedad de géneros en una junta directiva mejora la productividad de las empresas (Organización Internacional del Trabajo, 2019, pág. 57).

2. Evaluación de la Representación Femenina en el Sector Bancario (2017-2020).

En cuanto al cumplimiento por sector se detalló que de los bancos: 8 cumplía con el 30%, 11 con el 20% (que para el año era el requerido por ley), y 40 no cumplía con el 20% requerido para el año.

Para saber cómo ha sido el cumplimiento es necesario apoyarnos con los hallazgos del 2do y 3er estudio de la Ley 56 de 2017 realizado por la Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá.

De su hallazgo del 2do estudio realizado en septiembre de 2019, para cuando la Ley 56 de 2017 se encontraba en su segundo año de promulgación, es decir, en la fase del 20%. Nos encontramos con

un cumplimiento del 16.4% del universo de sujetos obligados a cumplirla, donde de los 2188 puestos totales de las 364 entidades estudiadas solo 358 puestos eran de mujeres. De ello nos interesa el sector bancario, donde de los 490 puestos de las juntas directivas de los 59 bancos, 69 puestos correspondían a mujeres, esto equivalía a un 14.0% de cumplimiento faltando 6% para cumplir con la segunda fase que ese año debió cumplir. En cuanto al cumplimiento por sector se detalló que de los bancos: 8 cumplía con el 30%, 11 con el 20% (que para el año era el requerido por ley), y 40 no cumplía con el 20% requerido para el año.

Los hallazgos del 3er estudio realizado entre octubre y noviembre de 2020, para cuando la Ley 56 de 2017 se encontraba en tercer año de promulgación, es decir, en la fase final que requería el 30%. Nos encontramos con un cumplimiento del 19.7% del universo de sujetos obligados a cumplirla, donde de los 2104 puestos totales de las 349 entidades estudiadas 415 puestos correspondían a mujeres. De aquí es importante señalar la evolución anual desde 2018 hasta 2020, donde la comparación en cuanto al número de entidades, el número de posiciones totales de toma de decisiones y el número de mujeres en dichas posiciones, el estudio arrojó que el porcentaje de participación de mujeres en 2018 era de 16.3%, en 2019 de 16.4% y en 2020 de 19.7%. Si bien es cierto, hubo un gran progreso de un año al otro, pero analizando la situación de estudio, que es el sector bancario, ¿Qué tanto influyó? En este caso, de los 344 puestos totales 65 eran ocupados por mujeres, lo que daba un porcentaje de 18.9%, aun faltando el 11.1% para completar el 30% que exigía la ley para ese año.

Para efectos de este trabajo en pro de ofrecer un diagnóstico de la situación actual en el sector bancario a 4 años luego de la entrada en vigencia de la Ley 56 de 2017, la data usada como referencia y como objeto de análisis fue producto de un proceso de recopilación de información obtenida de la página web de la Superintendencia de Bancos y sometida a una doble verificación cuya metodología se describe a continuación.

La metodología para la recolección de datos consistió en dejar a dos personas encargadas para que simultáneamente buscaran en la página de la Superintendencia de Bancos la información corporativa de cada banco elegido para el estudio. Destacamos que el alcance de esta investigación incluye únicamente a los bancos panameños y los grupos consolidados en Panamá, privados y oficiales, de licencia general y donde la Superintendencia de Bancos ejerza la supervisión de origen¹.

- 1) El objetivo era que cada uno de ellos tomará una captura de dicha información y la recopilase en una carpeta. De allí, que se dispusiesen a hacer el conteo del total de directores, la cantidad de directores hombres y mujeres dentro de la Junta Directiva.
- 2) Luego del conteo cada uno levantaría una hoja de cálculo en la que se establecería el banco con su respectivo número de directores y la cantidad de hombres y mujeres.
- 3) Una vez plasmada la data en la hoja de cálculo, se realizó una doble verificación para evitar la mayor cantidad de errores producto del conteo y recopilación de información.
- 4) Terminada esa doble verificación ambos encargados procedieron a elaborar una sola hoja de cálculo que contuviese toda la información ya verificada. Dicha hoja de cálculo es la que este estudio utilizó para basar sus resultados y conclusiones.
- 5) Todo ello fue realizado dentro de un plazo establecido de forma arbitraria: siendo ese el día 8 de abril de 2021 para los bancos de licencia general y el 25 de junio de 2021 para los bancos estatales.

¹ El acuerdo No. 008-2019 de la Superintendencia de Bancos establece que las disposiciones en la Ley 56 de 2017 no serán aplicables a las sucursales de bancos extranjeros y a los bancos de licencia internacional de los cuales la Superintendencia ejerza la supervisión de destino.

Cabe resaltar que de los 39 bancos de licencia general que regula la Superintendencia de Bancos solo sometimos a estudio 36 bancos. Esto debido a que nos fue imposible determinar con certeza el sexo de los directores en 2 bancos (Keb Hana Bank, Mega Internacional Comercial Bank Co); y el banco (Industrial and Commercial Bank of China Limited) dado que su información corporativa no se encontraba disponible en la Superintendencia de Bancos.

De nuestro universo estudiado pudimos recabar que para el año 2021:

1. 11 bancos son los que mantienen para la fecha un cumplimiento por encima del último porcentaje de la Ley 56 de 2017 (más del 30%). De los cuales 10 son de licencia general y 1 estatal. De esos 11 cabe resaltar que 1 tiene una junta paritaria, es decir, 50% hombres y 50% mujeres siendo ese The Bank of Nova Scotia.
2. 3 bancos tienen 29% de cumplimiento. Si admitimos un margen de error, lo podemos catalogar en un cumplimiento del 30%.
3. 8 bancos tienen de 20% hasta 28% de cumplimiento.
4. 11 bancos tienen más de 10% pero sin llegar al 20%.
5. 2 bancos tienen más de 0% pero sin sobrepasar el 10%.
6. 4 bancos tienen 0% de cumplimiento.

Es importante señalar que la Pandemia de la COVID-19 ha tenido un efecto negativo en detrimento de la paridad de género, ya que los impactos de la misma no se sintieron ni se identificaron igual entre ambos sexos. Las mujeres han sido más perjudicadas. Estudios demostraron que las demandas del trabajo en casa impactaron más a las mujeres dado que las responsabilidades laborales aumentaron y dado al rol predominante de las mujeres en el ámbito familiar las responsabilidades del hogar y de la atención a los hijos demandó mayor trabajo, lo que claramente se vuelve un obstáculo en instituciones con dinámicas poco flexibles con la realidad donde culturalmente las labores domésticas y de cuidado a los hijos dependen de las mujeres. Aunado a ello, CBS News reportó que sólo en Estados Unidos tres millones de mujeres tuvieron que dejar muchas tareas o labores, en su mayoría por las responsabilidades del hogar y la atención a los hijos, seguido del efecto "burnout", lo que las hizo como un sector más propenso a ser despedidas. Esto demuestra claramente los obstáculos que desincentivan a las mujeres a escalar a puestos de toma de decisiones ya que las instituciones y los ambientes laborales pasan desapercibido el notorio rol de las mujeres en las dinámicas familiares. En conclusión, más que la pandemia en sí misma, el acceso a oportunidades laborales para las mujeres se ve afectado por el trato en equidad, la carencia de iniciativas de diversidad e inclusión, lo que pone en mayor riesgo la participación efectiva en los espacios de poder y toma de decisiones.

En la medida que la cosmovisión que aportan las mujeres no sea determinante en las mesas de decisiones, poca eficacia tendrá cambiar la realidad de sobrerrepresentación masculina. Por ello es necesario entender que las cuotas son solo el primer paso para consolidar una participación efectiva de las mujeres en cada uno de los escalafones de las instituciones sobre todo las financieras que son dominadas por varones. Esto va de la mano con el alcance de la comprensión de los conceptos de diversidad e inclusión. Cuando somos diversos tenemos personas que conforman grupos históricamente desplazados por otro grupo predominante pero, solo la inclusión es lo que hace que esas personas encajen en la dinámica interna y puedan buscar soluciones a los obstáculos que impiden a determinado grupo lograr escalar hasta el puesto directivo, a las situaciones de desigualdad laboral y a un bienestar individual y colectivo.

III. ESTADO DE LA SITUACIÓN NORMATIVA EN PANAMÁ

“Trabajos de organizaciones internacionales y económicas demuestran las ventajas económicas colectivas, y para la empresa respectiva, directas e indirectas, de la participación de mujeres en juntas directivas.”

Mediante la Ley 56 de 2017, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales, el ordenamiento jurídico panameño estableció “el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones en entes públicos y privados de Panamá.” Así lo dispone expresa y claramente el artículo 1 de la Ley 56 de 2017.

La Ley 56 de 2017 es una norma corta, precisa y directa. Contiene solo 4 artículos y en ellos señala expresamente lo siguiente:

- a. Los sujetos a los cuales les aplica la citada norma legal,
- b. los porcentajes de mujeres requeridos en juntas directivas,
- c. las fechas concretas en las cuales deben alcanzarse los porcentajes señalados en la norma, y
- d. las limitadas y muy específicas excepciones de a quienes no aplica la Ley 56 de 2017.

No caben otras excepciones que las señaladas en dicha ley.

No se faculta a ningún ente a establecer excepciones al estricto cumplimiento de la Ley 56 de 2017.

Así lo dispone expresa y claramente el artículo 2 de la Ley 56 de 2017:

“Artículo 2. 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.

En aquellas instituciones donde las designaciones sean periódicas, el Estado procurará que se mantenga una participación mínima de mujeres a través de los distintos periodos, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Las empresas de capital mixto, en las que el Estado tenga participación, deberán procurar contar con el mínimo establecido en esta ley y el Estado realizará las designaciones correspondientes para su cumplimiento”.

Parágrafo: Aquellas juntas directivas cuyos puestos sean conformados por autoridades del Estado, y donde se restrinja la posibilidad de designar miembros nominales en su totalidad o en una cuota mayor al 61%, por mandato legal, serán exceptuadas de la presente norma.

En los puestos de juntas directivas donde la participación sea nominal y no por autoridad deberán realizarse los nombramientos necesarios para cumplir con lo dispuesto en la presente ley.”

Lo subrayado es nuestro

Por [intermediarios financieros](#) se debe entender, para efectos de esta ley, a los [entes de fiscalización financiera](#) que por disposición del decreto ejecutivo reglamentario incluyen a la [Superintendencia de Bancos de Panamá](#) (artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018. Gaceta Oficial 28572-B de 19 de julio de 2018).

La Ley 56 de 2017 introduce en Panamá el sistema de cuotas de género en las juntas directivas de instituciones públicas y privadas. Esta es aplicable a los bancos pues se señala que la normativa se aplica a los intermediarios financieros - en este caso, la Superintendencia de Bancos de Panamá - y a sus sujetos regulados - en este caso, los bancos -.

El sistema de cuotas de mujeres en juntas directivas es un sistema objeto de acaloradas y muy actuales discusiones académicas, políticas y económicas a nivel mundial.

Autores y estudiosos han generado profusa literatura que trata sobre las razones de justicia y equidad de introducir la participación de mujeres en juntas directivas. Distintas jurisdicciones han generado normas legales que establecen expresamente la obligación legal de incorporar mujeres en juntas directivas. Trabajos de organizaciones internacionales y económicas demuestran las ventajas económicas colectivas, y para la empresa respectiva, directas e indirectas, de la participación de mujeres en juntas directivas.

Todas estas consideraciones corresponden, o han debido corresponder, a la decisión política, de política pública y legislativa al momento de discutir y de aprobar la Ley 56 de 2017.

Una vez aprobada la Ley 56 de 2017, la misma ordena e impone su estricto cumplimiento, situación por la que ha de velar el sistema legal panameño en atención al principio de seguridad jurídica y la protección del Estado de Derecho.

Como resultado de lo aprobado, y para efectos prácticos y concretos, la Ley 56 de 2017 dispone que:

- a. Al 12 julio de 2020 los bancos regulados por la Superintendencia de Bancos de Panamá debían contar con, al menos, 30% de participación de mujeres en sus juntas directivas.
- b. Al 12 de julio de 2019, los bancos regulados por la Superintendencia de Bancos de Panamá debían contar con, al menos, 20% de participación de mujeres en sus juntas directivas.
- c. Al 12 de julio de 2018, los bancos regulados por la Superintendencia de Bancos de Panamá debían contar con, al menos, 10% de participación de mujeres en sus juntas directivas

Existen dos normas reglamentarias que tratan el tema y que son:

1. Decreto Ejecutivo No. 241- A de 11 de julio de 2018 por el cual se reglamenta la Ley 56 de 2017. Ha sido dictado por el Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas.
2. Acuerdo de la Superintendencia de Bancos de Panamá No. 8-2019 de 13 de agosto de 2019, Gaceta Oficial N° 28852-A de 3 de septiembre de 2019 (Barsallo, 2021)”

1. Demandas, Vistas y Opiniones



Se establece que es una atribución de carácter técnico del superintendente: Imponer las sanciones que correspondan por la violación a las normas de este Decreto Ley (ley bancaria) o de los acuerdos que se desarrollen.

Ejemplo de un acuerdo objeto de esta imposición es el Acuerdo No. 005-2011 de 20 de septiembre de 2011, que actualiza las disposiciones sobre Gobierno Corporativo.

Entonces en términos generales, podemos considerar que las normas imperfectas son aquellas que si bien describen un escenario deseable, en la práctica resultan en meros objetivos dispositivos, más que en normas imperativas.

El comportamiento bancario frente a una crisis económica y la baja representación femenina en el sector empresarial nos lleva a concluir que la persuasión moral no es un mecanismo apropiado para dotar de operatividad a una norma que asegure el comportamiento resultante sea el perseguido por la norma, aun cuando esta sea de naturaleza pública.



Frente al decreto ejecutivo No. 241-A, el Dr. Carlos Barsallo presentó una acción pública contenciosa administrativa de nulidad² contra la frase: “en caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento”, dicha frase, contenida en el artículo 8 del mencionado decreto que reglamenta la Ley 56 de 2017 (Barsallo, 2020).

Posterior a la promulgación del decreto ejecutivo No. 241-A, la Superintendencia de Bancos como ente de fiscalización financiera y en uso de las facultades que la ley bancaria le confiere siendo una de esas la de fijar, en el ámbito administrativo, la interpretación y alcance de las disposiciones legales o reglamentarias en materia bancaria expide el Acuerdo No. 008-2019 del 13 de agosto de 2019 “Por medio del cual se adiciona el artículo 11-A al acuerdo No. 005-2011 que actualiza las disposiciones sobre Gobierno Corporativo” el cual nace de la “necesidad y conveniencia de actualizar el acuerdo No. 005-2011 adaptando sus disposiciones en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 56 de 2017 y el Decreto Ejecutivo No. 241-A que la reglamenta” (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2019).

² Al 9 de julio de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no ha decidido el mérito de la actuación. La Procuraduría de la Administración ha emitido su concepto mediante la Vista No. 1399 del 4 de diciembre de 2020.

Dicho acuerdo tiene como fundamento de derecho el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A que señala que en caso de incumplimiento con el porcentaje de cuotas establecido en la Ley 56 de 2017 la Superintendencia de Bancos se encargará de darle seguimiento a través de los cuestionarios de cumplimiento donde, en caso de no cumplir, se establecerán las razones del no cumplimiento.

Frente al Acuerdo No. 008-2019, el Dr. Carlos Barsallo presentó una acción pública contencioso administrativa de nulidad³ contra la frase: “en los cuales los bancos podrán también describir las razones por las cuales la conformación de su Junta Directiva no logra ajustarse al porcentaje mínimo indicado por la Ley 56 de 2017 y su reglamento”, dicha frase, contenida en el artículo 1 del mencionado acuerdo que nace el 13 de agosto de 2019 (Gaceta Oficial No. 28852-A de 3 de septiembre de 2019).

El ordenamiento jurídico panameño estableció mediante la Ley 56 de 2017 (publicada el 12 de julio de 2017 en Gaceta Oficial No. 28320) el derecho inequívoco de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones en entes públicos y privados de Panamá. Esta finalidad da a la Ley 56 de 2017 un carácter de orden público, toda vez que jurídicamente no es necesario que el legislador la declare explícitamente como tal. La norma de orden público se considera, por definición y acorde a la doctrina aceptada por la Corte Suprema de Justicia como aquella que aborda la "satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiéndose que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general" (Rivera Martínez & Mora Caicedo, 2001. Pág. 71). El orden público o interés público de la ley se establece en el artículo 1, cuando versa:

Artículo 1. Esta ley establece el derecho de las mujeres al acceso y a la participación activa en la toma de decisiones de entes públicos y privados del país.

De la misma manera, se establece la obligación de los sujetos regulados por los Entes de Fiscalización Financiera a realizar las designaciones de mujeres de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley 56 de 2017, algo que se reitera en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 241-A (publicado el 19 de julio de 2018 en Gaceta Oficial No. 28572-B) que reglamenta la mencionada Ley.

En el sector bancario, el gobierno corporativo se ordena en torno al Acuerdo No. 005-2011 de 20 de septiembre de 2011, que actualiza las disposiciones sobre Gobierno Corporativo, estableciendo lineamientos y parámetros de referencia para que los bancos se estructuren dentro de buenas y seguras prácticas bancarias, el mismo se vio modificado por el Acuerdo No. 008-2019 que, en referencia a las designaciones de directores de las Juntas Directivas, establece que los bancos deberán designar como mínimo un 30% de mujeres en la totalidad de los cargos de directores, considerando las etapas contempladas.

Habiendo establecido esto, el ordenamiento jurídico concede a la norma la característica de una acción positiva. La misma está destinada a reducir o eliminar las desigualdades existentes por razón de género en las Juntas Directivas al garantizar, teóricamente, una participación porcentual minoritaria en las directivas de entes públicos y privados – creando una discriminación inversa que favorece a las mujeres en el sistema de selección para estos puestos (Aranda Álvarez). Así las cosas, la integración real y efectiva de la norma debe tener como resultado la compensación de la desigualdad material preexistente en perjuicio de las mujeres, colectivamente.

³ Al 9 de julio de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no ha decidido el mérito de la actuación. La Procuraduría de la Administración ha emitido su concepto mediante la Vista No. 1549 del 29 de diciembre de 2020.

La eficacia normativa de la Ley 56 de 2017 es un punto que sometemos al debate, el cual será definido a partir de los resultados que ha devengado la ley desde el momento de su entrada en vigor, en el caso que nos atañe, en el sector bancario. En el contexto de la Teoría Pura del Derecho, la eficacia de una norma se concreta cuando esta es acatada por la generalidad de los individuos sometidos y cuando el incumplimiento genera que los órganos jurídicos apliquen la sanción prescrita (Kelsen, 1998). Desde esta perspectiva kelseniana podemos entender que la Ley 56 de 2017 carece, por sí misma, de coercibilidad toda vez que el único mecanismo establecido para asegurar su observancia es mediante los cuestionarios de cumplimiento – de que de acuerdo con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A.

Sumado a ello, según el autor Eduardo García Máynez, el jurista ruso N. Korkounov divide los preceptos del derecho en cuatro grupos, desde el punto de vista de sus sanciones. Siendo una de ellas las leyes imperfectas, es decir, las que no se encuentran provistas de sanción, en contra posición con: la ley perfecta (cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que las vulneran), la norma sancionadora (castigo al infractor y la reparación pecuniaria) y la ley *minus quam perfectae* (la violación a la norma no impide que el acto violado produzca sus efectos jurídicos, pero hace al sujeto acreedor a un castigo).

Entonces en términos generales, podemos considerar que las normas imperfectas son aquellas que si bien describen un escenario deseable, en la práctica resultan en meros objetivos dispositivos, más que en normas imperativas. Una hipótesis que regula la actuación o la abstención de un individuo en determinadas circunstancias traduciéndose en una obligación jurídica sin que correlativamente exista de manera específica en la propia norma o en otra, una sanción por incumplir con dicha obligación jurídica. Derivado de lo anterior, la doctrina y los criterios de los tribunales han sido coincidentes en cuanto a que si no existe de manera clara y específica una sanción en la legislación que resulte aplicable a la acción u omisión de un individuo, no resulta válida la aplicación de una sanción. Así las cosas, nuestra Ley 56 de 2017 cae perfectamente en la categoría de ley imperfecta.

La legitimidad y funcionalidad del Derecho hacen necesaria la existencia de una correspondencia entre norma y realidad, para que refleje así la situación existente o que desee crearse. Sin embargo, la ausencia de medios coercitivos en la Ley 56 de 2017 desemboca en poca exigencia de eficacia jurídica, y la probabilidad del poco acatamiento de esta, como se puede comprobar con la data recolectada en este estudio. Dada la lectura actual de la norma, la protección del interés general perseguido depende de la adherencia voluntaria a la norma y no en el obligatorio cumplimiento que, por naturaleza, debe seguir a una norma de orden público.

¿En qué medida es imperativa una norma sin sanción? Podemos tener como ejemplo, y en este sector en particular, el comportamiento del sector bancario europeo desde el 2009 frente a la Crisis de la Deuda Europea. En esta, varios Estados miembros (Grecia, Portugal, Irlanda, et al.) no pudieron incidir en la situación financiera de los bancos sobreendeudados sin la ayuda de terceros como el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional. Utilizando información confidencial, el Banco Central Europeo apuntó a un mecanismo de persuasión moral que hubiera incidido en la tendencia de bancos nacionales considerablemente más propensos que los bancos extranjeros a aumentar sus tenencias de bonos de deuda estatal en meses con una emisión de bonos estatales relativamente alta. Este fenómeno no podría ser explicado por otros mecanismos o factores cuantificables, como las oportunidades de inversión o el riesgo (Ongena, Popov, & Van Horen, 2016). A pesar de las especulaciones sobre la

prevalencia de la persuasión moral, falta evidencia empírica completa y directa que demuestre inequívocamente que los bancos han actuado a pedido del gobierno.

Estos pedidos del gobierno vía el mecanismo de persuasión moral también son encontrados en normativa relativa a las cuotas de género en el sector empresarial. En el 2015, el gobierno alemán implementó el sistema de igualdad voluntario para aquellas juntas directivas empresariales con más de 3 miembros, en donde el 30% de los puestos habría de ser destinado a mujeres. Según una encuesta realizada por la Fundación AllBright sueco-alemana, las mujeres representan actualmente sólo el 12.8% de los consejos de administración de las empresas que figuran en el índice DAX (El Economista, 2020), representativo de las 30 empresas más grandes del país y el 80% de la capitalización de mercado cotizada en Alemania (Trading Economics, 2021). Frente al fracaso del mecanismo dispositivo implementado a través de la Frauenquote en el 2015, el Gobierno alemán en junio del 2021 aprobó el proyecto de ley que establece una cuota femenina obligatoria y vinculante.

El comportamiento bancario frente a una crisis económica y la baja representación femenina en el sector empresarial nos lleva a concluir que la persuasión moral no es un mecanismo apropiado para dotar de operatividad a una norma que asegure el comportamiento resultante sea el perseguido por la norma, aun cuando esta sea de naturaleza pública.

En esa misma línea de ideas, si analizamos el campo de la psicología jurídica la autora Margaret Levi en su publicación *Consent, dissent and patriotism* señala que la obediencia de las normas, además de estar cimentada por factores como la conformidad (“obedezco porque todos lo hacen”), legitimidad y el riesgo de sanciones o la existencia de incentivos que facilitan la obediencia, también lo está de un factor de obediencia condicional donde la obediencia o desobediencia no depende de si las normas parezca moralmente correctas o incorrectas, o del miedo a las sanciones, sino del grado en que percibimos la existencia de una reciprocidad ética, es decir, en la forma en que percibimos que todos los sujetos cooperan con la autoridad que emitió la norma. Pero aun así otros estudios demuestran que se vuelve paradójico esperar que esa reciprocidad ética o persuasión moral se dé naturalmente sobre todo por la creciente desconfianza en las instituciones y la falta de interés en la dinámica interna de cambiar una realidad tan institucionalizada e internalizada, ya que entendemos cambios como estos un costo mayor al beneficio que se pudiese percibir.

Abordando más específicamente el carácter impositivo y dispositivo de la Ley 56 de 2017, esta establece porcentajes mínimos de implementación escalonada en su artículo 3, estableciendo 3 etapas de aplicación del 10%, 20% y 30% de participación de mujeres en juntas directivas al 2018, 2019 y 2020, respectivamente. La naturaleza de una norma de orden público impondría el cumplimiento obligatorio de estos porcentajes mínimos. En principio, esta norma habría de tener una sanción, capaz de hacerse efectiva en el supuesto de que no se cumpla con la obligación, y todo aquel acto que fuere en contra de la norma sería nulo. Sin embargo, la norma es clara en que no establece sanción. De hecho, el criterio de la Procuraduría de la Administración plasmado en la Vista No. 1549 de 29 de diciembre de 2020 deja claro que la única consecuencia del incumplimiento será el deber de explicar la razón del incumplimiento en el cuestionario de cumplimiento. En este sentido la Vista precitada reconoce que el cuestionario tiene “efectos de seguimiento”, pero no una función sancionadora.

De esta manera, se agota el análisis con respecto a la existencia de una sanción delimitada y específica

ante el incumplimiento, en la Ley 56 de 2017 o en el Decreto Ejecutivo No. 241-A que la reglamenta. En adición, no hemos podido constatar la existencia de sanciones civiles, administrativas o penales aplicadas o aplicables por analogía en documento emitido por la Procuraduría de la Administración, la Superintendencia o la Corte Suprema de Justicia con respecto a esta norma en particular. Desde este análisis, si bien la Ley 56 de 2017 busca defender un interés público y por lo tanto debería ser impositiva, terminaría aplicándose como una norma dispositiva a razón de su ausencia de medios coercitivos.

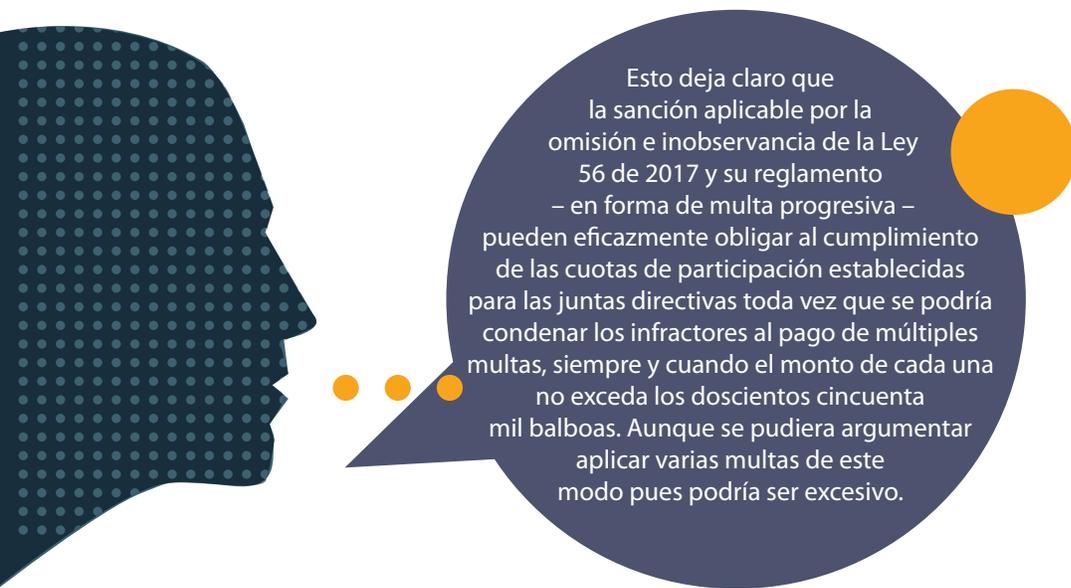
Ahora, si la Superintendencia de Bancos no puede aplicar una sanción específica a aquellos bancos que incumplan con la Ley 56 de 2017 cabe preguntarse si es posible que la misma pueda dar pie a sanciones de orden genérico, en virtud de las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 52 que constituye al intermediario financiero mismo. Si revisamos la conocida “ley bancaria” – adoptada mediante Decreto Ejecutivo No. 52 – se establece que es una atribución de carácter técnico del Superintendente:

Artículo 16. *Atribuciones del superintendente. Corresponderá al superintendente el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

I. De Carácter Técnico:

16. Imponer las sanciones que correspondan por la violación a las normas de este Decreto Ley (ley bancaria) o de los acuerdos que se desarrollen.

El paréntesis, subrayado y negrita es nuestro.



Esto deja claro que la sanción aplicable por la omisión e inobservancia de la Ley 56 de 2017 y su reglamento – en forma de multa progresiva – pueden eficazmente obligar al cumplimiento de las cuotas de participación establecidas para las juntas directivas toda vez que se podría condenar los infractores al pago de múltiples multas, siempre y cuando el monto de cada una no exceda los doscientos cincuenta mil balboas. Aunque se pudiera argumentar aplicar varias multas de este modo pues podría ser excesivo.

“
Creemos se debe considerar que el objetivo de una multa que se presume efectiva es, por naturaleza, perturbar el patrimonio del sancionado para así compeler el cumplimiento de la norma.
”

Ejemplo de un acuerdo objeto de esta imposición es el Acuerdo No. 005-2011 de 20 de septiembre de 2011, que actualiza las disposiciones sobre Gobierno Corporativo y establece lineamientos y parámetros de referencia para que los bancos se estructuren dentro de sanas y seguras prácticas bancarias. Este, a su vez, fue modificado por el Acuerdo No. 008-2019 que, en referencia a las designaciones de directores de las JD, establece que los bancos deberán designar como mínimo un 30% de mujeres en la totalidad de los cargos de directores “en atención a las disposiciones establecidas

en la Ley 56 de 2017 y el Decreto Ejecutivo No. 241-A de 11 de julio de 2018 que la reglamenta” y considerando las etapas contempladas en la Ley 56 de 2017. Con base en esto sería plausible decir que la interpretación del artículo 16 de la ley bancaria alcanza la Ley 56 de 2017 y el Decreto Ejecutivo que la reglamenta. Esto permitiría al Superintendente “imponer las sanciones que correspondan” a aquellos sujetos regulados que violen las disposiciones del acuerdo.

Sin transgredir nuestro propio razonamiento, anteriormente expuesto, sostenemos que no hay una sanción correspondiente para las disposiciones de la Ley 56 de 2017 y su reglamento. Sin embargo, la ley bancaria establece que las normas del Gobierno Corporativo – como los Acuerdos No. 005-2011 y No. 008-2019 – son de obligatorio cumplimiento:

“Artículo 55. Gobierno Corporativo. Los bancos estarán obligados a cumplir con las normas de Gobierno Corporativo dictadas por la Superintendencia. En caso de incumplimiento, serán sancionados de conformidad con lo establecido en el presente Decreto Ley.”

¿Cabría en este escenario de inobservancia alguna sanción? En efecto, sí. Esto, pues, porque esta misma ley establece sanciones genéricas que creemos también alcanzan a la normativa objeto de este estudio:

“Artículo 186. Sanciones Genéricas. Los actos violatorios de este Decreto Ley y las normas que lo desarrollan para los cuales no se establezca una sanción específica, serán sancionados por el Superintendente, a su discreción y sin perjuicio de la acción penal que pueda corresponder, mediante cualquiera de las siguientes sanciones:

1. Amonestación privada.
2. Amonestación pública.
3. Multa de hasta doscientos cincuenta mil balboas”

También destacamos que conforme al artículo 187 del texto único del Decreto Ley 9 de 1998

“el Superintendente podrá imponer multas progresivas hasta que se subsane la violación cometida”. El universo de sujetos que se podrán sancionar incluye al banco, sus directores, dignatarios, gerentes, empleados y demás funcionarios, que hayan participado en la violación de las disposiciones. Esto deja claro que la sanción aplicable por la omisión e inobservancia de la Ley 56 de 2017 y su reglamento – en forma de multa progresiva – pueden eficazmente obligar al cumplimiento de las cuotas de participación establecidas para las juntas directivas toda vez que se podría condenar los infractores al pago de múltiples multas, siempre y cuando el monto de cada una no exceda los doscientos cincuenta mil balboas. Aunque se pudiera argumentar aplicar varias multas de este modo pues podría ser excesivo, creemos se debe considerar que el objetivo de una multa que se presume efectiva es, por naturaleza, perturbar el patrimonio del sancionado para así compeler el cumplimiento de la norma.

IV. ENTREVISTAS

Como parte de la metodología utilizada en este trabajo para recabar la información, con respecto al cumplimiento de la Ley 56 de 2017, realizamos entrevistas a diversos conocedores del sector bancario y la entidad reguladora de los bancos. Entre ellos nos han podido colaborar: Omar Moreno (Auditor Corporativo del Banco BICSA), Carlos Rojas (Director Ejecutivo de Banco Davivienda), Marelissa Quintero (Exsuperintendente de la Superintendencia del Mercado de Valores), Aimee Sentmat (Presidenta Ejecutiva de Banistmo y Presidenta de la Asociación Bancaria de Panamá), Luis Guinard (Profesor de Derecho Bancario en la Universidad Católica Santa María la Antigua), y la Superintendencia de Bancos.

Recordando que para el año 2020 todas las juntas directivas de los bancos, salvo aquellas amparadas por la excepción del artículo 3 de la Ley 56 de 2017, deberían contar con un 30% de mujeres. Nuestro objeto de estudio parte de la hipótesis que el cumplimiento de la ley es imperfecto, es decir, que aun cuando haya adecuaciones la mayoría de los bancos no cumplen con los porcentajes escalonados establecidos por la ley. De ello nos preguntamos, ¿Por qué no lo hacen? En los análisis realizados en la presente investigación podemos atribuir el incumplimiento a las siguientes tres razones: *la primera*, falta de voluntad para adecuar la dinámica interna de los bancos, *segunda* la carencia de sanciones por incumplimiento o incentivos por cumplimiento que ofrece la ley y *tercero*, una dimensión cultural traducida en sesgos corporativos de discriminación de género que pueden caer en una cultura machista de la actividad bancaria.

La Superintendencia de Bancos ha señalado que a la fecha existe un buen nivel de cumplimiento encontrándose en etapa avanzada. Postura que la licenciada Aimee Sentmat comparte señalando que el sector bancario es uno de los sectores que cuenta con mayor participación femenina tanto en cargos directivos como en la Alta Gerencia. Contrario a ello, la licenciada Marelissa Quintero y el profesor Luis Guinard señalan que no hay un cumplimiento de la ley lo cual se apoya en los muestreos de las juntas directivas de los bancos.

De ello, podemos señalar que en efecto aun cuando existe un avance significativo en cuanto al cumplimiento de los porcentajes exigidos, son alrededor de 12 bancos (entendiendo aquellos sometidos a nuestro estudio) en lo que va del año 2021 que cuentan con un 30% o más. De ello, si ponemos una perspectiva global sumando el porcentaje de los bancos estatales y de licencia general nos encontramos con un universo donde el 21% de los puestos directivos de los bancos son mujeres. Por lo que estrictamente se pudiera decir que no hay un cumplimiento como tal de la Ley 56 de 2017.

Ahora bien, ¿Qué pudiese estar imposibilitando ese cumplimiento íntegro? La Superintendencia de Bancos ha señalado que las razones más frecuentes que han dado los bancos en cuanto a su no adecuación incluyen:

1. Desde la fecha de entrada en vigencia las juntas directivas de ciertos bancos no han hecho cambios posteriores.
2. Ha habido dificultad de encontrar en la plaza perfiles femeninos para ocupar cargos directivos, pues al estar conformadas sus Juntas Directivas por un mayor número de miembros (al menos 7 personas naturales conforme al Acuerdo No. 5-2011, artículo 11), enfrentan mayor dificultad para llegar al porcentaje requerido.
3. Los pactos sociales contienen limitaciones en la cantidad de miembros de sus juntas directivas.
4. Por razón de la pandemia del COVID-19 la designación de mujeres se ha visto afectada.

Con respecto al punto 4, la licenciada Aimee Sentmat coincide señalando que las juntas directivas han tenido que focalizar sus esfuerzos en otras áreas, quedando la implementación de la tercera etapa un poco rezagada a raíz de la pandemia del COVID-19. También nos comentó que la inclusión de género dentro de la Alta Gerencia debe ser parte de la filosofía y cultura de las Organizaciones, a fin de construir y preservar el talento femenino, dado que existe un reto muy relevante por parte de las mujeres al desempeñar cargos y funciones en grandes organizaciones y son los estereotipos y preceptos acerca del rol que han sido concebidos en el tiempo en puestos de responsabilidad, lo que ha contribuido en gran medida por la cultura empresarial masculina.



Tanto la ley como el reglamento no establecen sanciones por el incumplimiento de las disposiciones por lo que las mismas (ambos instrumentos legales) no constituyen más que una mera sugerencia.



Se comprueba que la cultura machista persiste en las instituciones de nuestra región lo que se traduce en sesgos corporativos y estereotipos sexistas que siguen siendo un factor determinante en la composición de estructuras bancarias.



Por su parte la licenciada Marelissa Quintero señala que después de la entrada en vigor de la ley ha habido resistencia de parte de entidades reguladas y el gobierno tampoco ha dado el ejemplo en su cumplimiento, sumado al reto particular de las mujeres frente al sector financiero que está dominado en su administración por hombres, aun cuando en los mandos medios si existe una gran participación de mujeres, y señala que un reto importante para el éxito profesional de las mujeres es poder balancear la vida profesional y la familiar.

El director ejecutivo Carlos Rosas comenta que antes de la Ley 56 de 2017 ya había bancos con buena representación femenina pero, la sobrerrepresentación de los hombres es una realidad muy arraigada a nuestra cultura y el cumplimiento de la ley depende mucho de la voluntad por parte de los grupos económicos, así como del fortalecimiento de su gobierno corporativo, también el auditor Omar Moreno señala que aun cuando las mujeres ya han ganado una mayor participación en puestos ejecutivos y de dirección, sigue siendo un reto en regiones como la nuestra en donde aún persiste la cultura machista, aspecto que también comparte el director Rojas.

Cuando preguntamos por el tema de la exigibilidad por parte del ente regulador (Superintendencia de Bancos) a los sujetos regulados con el cumplimiento de forma coactiva la respuesta fue casi unísona: “la ley no contempla sanciones para aquellas entidades que incumplan”. Este punto fue recalcado por la licenciada Marelissa Quintero, adicional, el profesor Luis Guinard nos recuerda que tanto la ley como el reglamento no establecen sanciones por el incumplimiento de las disposiciones por lo que las mismas (ambos instrumentos legales) no constituyen más que una mera sugerencia. El director Rojas señala que la ley debería ir acompañada de otras medidas o sistemas de incentivos para lograr llegar al cumplimiento.

De esto nos damos cuenta que la ley y su respectivo reglamento se vuelven insuficientes en la medida que no contemplan efectos exigibles o aplicables a quienes incumplan con sus disposiciones ni mecanismos de incentivos como ocurre en otras regiones donde los bancos con gobierno corporativos conformados por mujeres gozan de mayor preferencia a la hora de pedir líneas de crédito, etc. Adicional se comprueba que la cultura machista persiste en las instituciones de nuestra región lo que se traduce en sesgos corporativos y estereotipos sexistas que siguen siendo un factor determinante en la composición de estructuras bancarias. Esto es relevante en la medida que la dinámica interna de las empresas sigue respondiendo a las necesidades de un solo sexo: el masculino. Ya hemos señalado que la verdadera participación se garantiza cuando no solo existe diversidad sino inclusión que va de la mano en la medida que la empresa pueda entender las necesidades de ambos sexos.

La licenciada Marelissa Quintero toca un punto importante que complementa el objetivo de la Ley 56 de 2017, y es el de crear mejores canales de comunicación, realización de trabajos a distancia o virtuales – a ello podemos sumar horarios que respondan a cumplimiento de objetivos diarios y no horarios rígidos –, igualdad en cuanto al pago salarial. De esto resaltamos una realidad muy marcada en nuestra sociedad y es el desgaste doble implícitamente atribuido a las mujeres porque no solo completan la jornada laboral, sino que dentro del hogar ocupan un rol predominante lo que hace que sus necesidades y el equilibrio laboral-familiar se vea más comprometido en contraposición con los varones. Por ello no solo basta con alcanzar la igualdad de género. Es necesario tener presente el enfoque de género en las políticas bancarias de manera que vayan más allá con acciones equitativas y de carácter inclusivo.

En cuanto a la incidencia de la pandemia sentimos que es necesario un estudio más profundo con respecto al impacto que tuvo en el sector bancario panameño. Paralelamente en The People Development Magazine en un artículo de Gender Equality in Tech: It got Worse and it may be your fault, el autor Jeff Ton explica que aun cuando la pandemia se convirtió en un factor disruptivo a la normalidad de funcionamiento laboral, las discusiones de equidad de género son más antiguas que la llegada del COVID-19, por lo que la diversidad, equidad e inclusión no figuran como prioridades latentes en aquellos lugares donde ha habido mayores afectaciones al sector femenino. ¿Qué tan fidedigno es con nuestra realidad panameña, teniendo en cuenta que ya para el 2020 se debía concretar el 30% de los puestos reservados para mujeres, y hoy 2021 nos encontramos con bancos que no se han adecuado al 10% o al 20% aún?

En atención al aspecto de los cambios de directivos de las juntas de los bancos la Superintendencia de Bancos nos compartió que, de acuerdo con las cifras a febrero de 2021, el cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada ley muestra los resultados indicados a continuación para aquellos bancos que, según los criterios adoptados mediante Acuerdo por la Superintendencia, sí le son aplicables dicha norma. Se tienen veinticuatro (24) bancos en cumplimiento. Por otra parte, 14 bancos no estaban en cumplimiento, pero sí contaban con alguna participación femenina en sus juntas directivas, en específico trece (13) bancos de licencia general y un (1) banco de licencia internacional. Dentro de ese total, un (1) banco no contaba con la participación de mujeres en su junta directiva (no cumple), y otro no cuenta con la participación de mujeres en la junta directiva, toda vez que no han realizado cambios en su junta directiva.

De acuerdo a la data recogida por nuestra parte realizada en el mes de febrero de 2021, 4 bancos no cumplían en lo absoluto, 12 cumplían en su totalidad, y el resto aun no se adecuaba al 30% que para el 2021 ya debía ser la regla general.

Ahora bien, otro punto de interés a la hora de realizar las entrevistas fue con respecto al cuestionario de cumplimiento que establece el Decreto Ejecutivo No. 241-A y el Acuerdo No. 008-2019 dictado por la Superintendencia de Bancos. Nosotros consideramos que es un mecanismo ineficiente para garantizar un cumplimiento integro de la ley, y que supone una excepción no contemplada en la Ley 56 de 2017 ya que ésta es de carácter imperativo. Por ello, preguntamos a los entrevistados, si consideraban este mecanismo un requisito suficiente para lograr el cumplimiento de la ley.

**¿Es ese mecanismo
requisito
suficiente para el
cumplimiento de la
ley?**

De lo anterior pudimos recabar que la opinión mayoritaria encajaba en que es un mecanismo poco eficiente. El auditor Omar Moreno considera que no cree que el efectivo cumplimiento de los porcentajes requiera de un cuestionario para evidenciarlo, el director Carlos Rojas señala que aun cuando es un buen ejercicio interno es una medida corta para lograr el avance requerido, el profesor Luis Guinard señala que no puede ser efectivo en la medida que no establezcan sanciones por su incumplimiento. Por otra parte, la licenciada Aimee Sentmat considera que los cuestionarios permiten identificar el cumplimiento y conocer qué políticas internas han sido adoptadas para formalizar las designaciones. Por su parte, la Superintendencia de Bancos ha señalado que sirve como instrumento para darle seguimiento del gradual cumplimiento de los sujetos regulados, el cual debe ser presentado anualmente y constituye un mecanismo para conocer cómo cada uno de sus sujetos regulados han ido integrando los porcentajes de participación de las mujeres en las directivas. Además, se supervisa el cumplimiento de la Ley 56 de 2017 por medio de los procesos de inspección en los cuales los inspectores verifican las políticas y procedimientos implementados por los gobiernos corporativos de los sujetos regulados para el acatamiento de la mencionada disposición legal.

El único problema que nosotros encontramos con este punto es la imposibilidad de encontrar esos cuestionarios en las páginas web tal como establece el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A que señala que los entes de fiscalización financiera publicaran los informes o cuestionarios, o sus resultados, en sus páginas web y otros medios.

Lo último que le preguntamos a nuestros entrevistados fue: ¿Qué factores o atributos diferencian a hombres y mujeres en su desempeño como directores?

Hubo doble posturas con respecto al tema. El auditor Omar Moreno no considera que existan diferencias de atributos entre hombres y mujeres para su desempeño como directores, ya que todo radica en un aspecto de capacidad técnica y oportunidades de formación, ya que existe igual capacidad. El director Carlos Rojas comparte este criterio añadiendo que ambos, hombres y mujeres, tienen fortalezas y debilidades, y que los factores están determinados por el conocimiento y la integridad. El profesor Luis Guinard considera que aspectos importantes a la hora de preferir a los candidatos a directores son las calificaciones de la persona, la confianza, trayectoria y la independencia con la administración del banco.

Por otra parte, la Licenciada Aimee Sentmat indica **que la diversidad de género propicia la innovación, variedad cognitiva y la comprensión de las necesidades del entorno, así como generación de diversos puntos de vista, y de la Organización; por lo que más que una divergencia encontramos una oportunidad para fortalecer el crecimiento empresarial, fortalecer el rendimiento económico y a su vez generar y cultivar el talento, del cual es imperativo evaluar la trayectoria académica, profesional y el desempeño en el cargo, así como la competencia.** La Licenciada Marelissa Quintero comparte esta opinión. Ella nos comentó que la diversidad de opiniones enriquece las discusiones, con un equipo interdisciplinario y diverso en cuanto a género.

La Superintendencia de Bancos señala que los factores importantes en la conformación de juntas directivas se miden en requisitos de profesionalidad, mérito, experiencia conforme a las normas del sector, conocimiento y experiencia relevante respecto a las operaciones y a los riesgos inherentes a la

actividad como tal. La Superintendencia considera que esas características están indistintamente en hombres y mujeres, no obstante, pareciera ubicarse en la plaza un mayor número de hombres que ya cuentan con la trayectoria financiera propuesta por los instrumentos legales. En ese sentido considera la Superintendencia que, precisamente, la ley busca aumentar las oportunidades para que más mujeres participen, y a la vez se nutran las juntas directivas con las habilidades propias y distintivas de las mujeres.

En conclusión, de las entrevistas realizadas a los conocedores en esta materia y al mismo regulador bancario. Podemos señalar lo siguiente:

1. Tenemos una situación de sobrerrepresentación de un sexo en un sector que busca ser más inclusivo. Donde la situación ideal fuese que no existiese una obligación legal para lograr esa participación. Este criterio lo comparte el profesor Luis Guinard que nos comenta que no está de acuerdo con las cuotas, ya que considera que lo ideal es que fuese un proceso natural que se base en los principios del gobierno corporativo. Pero, por otro lado, ante el retraso en cuanto al cambio voluntario interno y la eliminación de obstáculos al que se enfrentan las mujeres en el ámbito laboral, la forma más común y efectiva a nivel mundial de garantizar un espacio más rápido el cual se ha dado mediante las cuotas que, lo que ha significado uno de los primeros pasos para diversificar, incluir y adaptar la cosmovisión femenina dentro de las empresas.
2. Las cuotas son el primer paso, como menciona la licenciada Marelissa Quintero. Adicional debemos encaminar la creación de otros mecanismos público-privados que garanticen mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral, y concientizar en torno a la importancia de la diversidad de género para derribar los vestigios del machismo en las empresas, en este caso, las bancarias.
3. Aun cuando las leyes de cuotas han significado un avance la misma no ha podido cumplirse íntegramente dado a que no cuenta con una fuerza coercitiva o mecanismos alternos que incentiven a lograr el propósito de la mismas. Sumado a que el cuestionario de cumplimiento es un instrumento que más allá que describir la situación actual no aporta mayor beneficio a lograr la adecuación gradual establecida en la ley.
4. Aun cuando existen aspectos o atributos que hacen indistintamente a hombres o mujeres candidatos ideales a formar parte de una junta directiva, son las experiencias y vivencias en cuanto a la trayectoria académica y profesional muy particulares de ambos sexos las que permiten ampliar las visiones sobre las tareas a realizar lo que da paso a considerar un sinfín de variables frente a las situaciones, y ayudar a obtener las decisiones más eficientes para el bienestar de la empresa.

V.DATA

Leyenda No.1

Los bancos que en la siguiente tabla aparecen marcados con (*) hacen alusión a que es un Banco Estatal, es decir, de carácter público.

Del conteo que utilizan los Bancos de Licencia General contenidos en la página web de la Superintendencia de Bancos. Los datos mostrados proceden de la información corporativa disponible de cada banco. Las muestras de los bancos de licencia general utilizadas fueron obtenidas el día 8 de abril de 2021. Y las de los bancos estatales fueron obtenidas el día 25 de junio de 2021.

Cabe recordar que de la muestra se excluyeron los bancos: Keb Hana Bank, Mega Internacional Comercial Bank Co. E Industrial and Commercial Bank of China Limited. Los dos primeros por la imposibilidad de determinar el sexo de los directores, y el tercero porque su información corporativa no aparece en la página de la Superintendencia de Bancos.

De la información dispuesta en la siguiente tabla podemos recalcar estos datos:

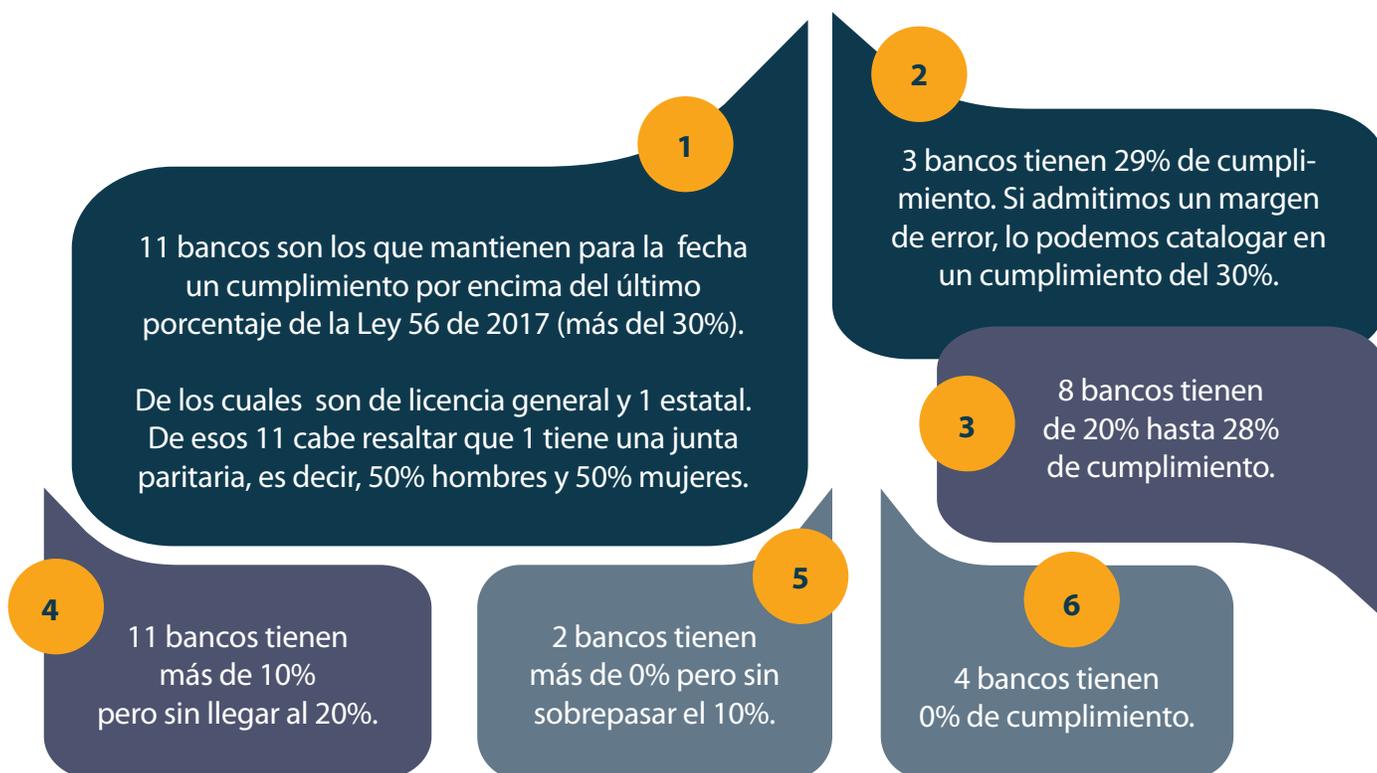


Tabla 1. Composición de la Juntas Directivas de los Bancos hasta el año 2021

	Nombre del Banco	Región	País de Procedencia del Capital	Total Directivos	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
1	The Bank of Nova Scotia	Norte América	Canadá	8	4	4	50%	50%
2	Banco Internacional de Costa Rica, S.A.	Centroamérica	Costa Rica	7	4	3	57%	43%
3	Banco Lafise Panamá S.A.	Centroamérica	Panamá	7	4	3	57%	43%
4	Bank of China Limited	Sudeste Asiático	Rep. Popular China	7	4	3	57%	43%
5	City Bank, N.A. Sucursal Panamá	Norte América	Estados Unidos	7	4	3	57%	43%
6	Banco Delta, S.A.	Centroamérica	Panamá	10	6	4	60%	40%
7	Multibank Inc.	Sur América	Colombia	10	6	4	60%	40%
8	BBP BANK, S.A.	Sur América	Ecuador	8	5	3	63%	38%
9	BAC International Bank, Inc.	Sur América	Colombia	9	6	3	67%	33%
10	Caja de Ahorros (*)	Centroamérica	Panamá	6	4	2	67%	33%
11	Mercantil Banco S.A.	Sur América	Venezuela	10	7	3	70%	30%
12	Banco Davivienda (Panamá) S.A.	Sur América	Colombia	7	5	2	71%	29%
13	Pacific Bank, S.A.	Sur América	Ecuador	7	5	2	71%	29%
14	BCT Bank International	Centroamérica	Costa Rica	7	5	2	71%	29%
15	Towerbank International Inc.	Centroamérica	Panamá	11	8	3	73%	27%
16	BanESCO (Panamá), S.A.	Sur América	Venezuela	8	6	2	75%	25%
17	Banitsmo S.A.	Sur América	Colombia	8	6	2	75%	25%
18	St. George Bank & Company, Inc.	Centroamérica	Nicaragua	8	6	2	75%	25%
19	Banco Nacional de Panamá (*)	Centroamérica	Panamá	8	6	2	75%	25%
20	Banco Latinoamericano de Comercio Exterior	Latinoamérica	Multinacional	10	8	2	80%	20%
21	Bi-Bank, S.A.	Centroamérica	Guatemala	10	8	2	80%	20%
22	Canal Bank S.A.	Centroamérica	Panamá	10	8	2	80%	20%
23	Unibank, S.A.	Centroamérica	Panamá	11	9	2	82%	18%
24	Atlas Bank	América del Norte	Estados Unidos	7	6	1	86%	14%
25	Banco Azteca (Panamá)	Norte América	México	7	6	1	86%	14%
26	Banco General, S.A.	Centroamérica	Panamá	15	13	2	87%	13%
27	Banisi, S.A.	Sur América	Ecuador	8	7	1	88%	13%
28	Banco Ficohsa (Panamá), S.A.	Centroamérica	Honduras	8	7	1	88%	13%
29	Banco la Hipotecaria, S.A.	Centroamérica	Panamá	8	7	1	88%	13%
30	Banco Pichincha Panamá, S.A.	Sur América	Ecuador	8	7	1	88%	13%
31	Capital Bank Inc.	Centroamérica	Panamá	9	8	1	89%	11%
32	MMG Bank Corporation	Centroamérica	Panamá	9	8	1	89%	11%
33	Banco de Bogotá, S.A.	Sur América	Colombia	10	9	1	90%	10%
34	MetroBank, S.A.	Centroamérica	Panamá	12	11	1	92%	8%
35	Global Bank Corporation	Centroamérica	Panamá	13	12	1	92%	8%
36	Banco Aliado S.A.	Centroamérica	Panamá	9	9	0	100%	0%
37	Bancolombia S.A.	Sur América	Colombia	7	7	0	100%	0%
38	Banco Prival, S.A.	Centroamérica	Panamá	13	13	0	100%	0%
39	Credicorp Bank	Centroamérica	Panamá	7	7	0	100%	0%
			TOTALES	344	271	73	79%	21%

Cumple

No Cumple

Tabla 2. Evolución entre la composición de las Juntas Directivas de los Bancos entre los años 2020 y 2021

	Nombre del Banco	Región	País de Procedencia del Capital	2020					2021				
				Total			%		Total			%	
				Directivos	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Directivos	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1	Atlas Bank	América del Norte	Estados Unidos	7	6	1	86%	14%	7	6	1	86%	14%
2	BAC International Bank, Inc.	Sur América	Colombia	10	8	2	80%	20%	9	6	3	67%	33%
3	Banco Aliado S.A.	Centroamerica	Panamá	9	9	0	100%	0%	9	9	0	100%	0%
4	Banco Azteca (Panamá)	Norte América	México	7	6	1	86%	14%	7	6	1	86%	14%
5	BBP BANK, S.A.	Sur América	Ecuador	9	6	3	67%	33%	8	5	3	63%	38%
6	Banco Davivienda (Panamá) S.A.	Sur América	Colombia	7	5	2	71%	29%	7	5	2	71%	29%
7	Banco Delta, S.A.	Centroamerica	Panamá	9	5	4	56%	44%	10	6	4	60%	40%
8	Banco de Bogotá, S.A.	Sur América	Colombia	10	9	1	90%	10%	10	9	1	90%	10%
9	Banisi, S.A.	Sur América	Ecuador	13	11	2	85%	15%	8	7	1	88%	13%
10	Banco Ficohsa (Panamá), S.A.	Centroamerica	Honduras	8	7	1	88%	13%	8	7	1	88%	13%
11	Banco General, S.A.	Centroamerica	Panamá	15	13	2	87%	13%	15	13	2	87%	13%
12	Banco Internacional de Costa Rica, S.A.	Centroamerica	Costa Rica	7	5	2	71%	29%	7	4	3	57%	43%
13	Banco Lafise Panamá S.A.	Centroamerica	Panamá	7	4	3	57%	43%	7	4	3	57%	43%
14	Banco Latinoamericano de Comercio Exterior	-	Multinacional	11	9	2	82%	18%	10	8	2	80%	20%
15	Banco la Hipotecaria, S.A.	Centroamerica	Panamá	7	6	1	86%	14%	8	7	1	88%	13%
16	Bancolombia S.A.	Sur América	Colombia	11	11	0	100%	0%	7	7	0	100%	0%
17	Pacific Bank, S.A.	Sur América	Ecuador	7	5	2	71%	29%	7	5	2	71%	29%
18	Banco Pichincha Panamá, S.A.	Sur América	Ecuador	8	6	2	75%	25%	8	7	1	88%	13%
19	Banco Prival, S.A.	Centroamerica	Panamá	13	13	0	100%	0%	13	13	0	100%	0%
20	Banesco (Panamá), S.A.	Sur América	Venezuela	8	6	2	75%	25%	8	6	2	75%	25%
21	BCT Bank International	Centroamerica	Costa Rica	7	5	2	71%	29%	7	5	2	71%	29%
22	Bi-Bank, S.A.	Centroamerica	Guatemala	9	8	1	89%	11%	10	8	2	80%	20%
23	Canal Bank S.A.	Centroamerica	Panamá	8	6	2	75%	25%	10	8	2	80%	20%
24	Capital Bank Inc.	Centroamerica	Panamá	9	8	1	89%	11%	9	8	1	89%	11%
25	City Bank, N.A. Sucursal Panamá	Norte América	Estados Unidos	7	4	2	57%	29%	7	4	3	57%	43%
26	Credicorp Bank	Centroamerica	Panamá	8	8	0	100%	0%	7	7	0	100%	0%
27	Global Bank Corporation	Centroamerica	Panamá	12	10	1	83%	8%	13	12	1	92%	8%
28	Banitsmo S.A.	Sur América	Colombia	8	6	2	75%	25%	8	6	2	75%	25%
29	Mercantil Banco S.A.	Sur América	Venezuela	10	7	3	70%	30%	10	7	3	70%	30%
30	MetroBank, S.A.	Centroamerica	Panamá	10	9	1	90%	10%	12	11	1	92%	8%
31	MMG Bank Corpotation	Centroamerica	Panamá	9	9	0	100%	0%	9	8	1	89%	11%
32	Multibank Inc.	Sur América	Colombia	10	6	4	60%	40%	10	6	4	60%	40%
33	St. George Bank & Company, Inc.	Centroamerica	Nicaragua	8	6	2	75%	25%	8	6	2	75%	25%
34	The Bank of Nova Scotia	Norte América	Canadá	8	4	4	50%	50%	8	4	4	50%	50%
35	Towerbank International Inc.	Centroamerica	Panamá	11	8	3	73%	27%	11	8	3	73%	27%
36	Unibank, S.A.	Centroamerica	Panamá	11	10	1	91%	9%	11	9	2	82%	18%
			TOTALES	328	264	62	80%	19%	323	257	66	80%	20%

Leyenda No.2

Aquí vemos la evolución del año 2020 a 2021. Donde en 2020 el Dr. Carlos Barsallo levantó una serie de datos de la composición de los bancos de licencia general. Dicha información obtenida de la página web de la Superintendencia de Bancos en noviembre del año 2020. Cabe resaltar que de este muestreo, realizado por el Dr. Barsallo, se excluyeron 4 bancos (Keb Hana Bank, Mega Internacional Comercial Bank Co., Industrial and Commercial Bank of China Limited y Bank of China Limited). Donde obtuvo que, de un total de 328 puestos de 36 bancos, 63 puestos correspondían a mujeres siendo ello un 19% de cumplimiento.

La información obtenida del año 2021 corresponde a este estudio realizado de marzo a julio de 2021 del cual para comparar con el muestreo del Dr. Barsallo hemos colocado los 36 bancos que utilizó para tener una comparativa igualitaria. De allí que al eliminar los bancos Keb Hana Bank, Mega Internacional al Comercial Bank Co., Industrial and Commercial Bank of China Limited y Bank of China Limited y los dos estatales. Tenemos que de un total de 323 puestos 66 corresponden a mujeres siendo ello un 20.4% de cumplimiento.

Tabla 3. Porcentaje de mujeres en el sector bancario desde la entrada en vigencia de la Ley 56 del 2017

2019	2020	2021
14.08%	18.9%	21.2%

Leyenda No.3

La información obtenida del año 2019 corresponde al informe realizado por la Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá en el 2do aniversario de la Ley 56 de 2017 realizado en septiembre de 2019, donde de 490 posiciones totales 69 correspondían a mujeres (14.08%).

La información obtenida del año 2020 corresponde al informe realizado por la Asociación de Directoras de Panamá en el 3er aniversario de la Ley 56 de 2017 realizado entre octubre y noviembre de 2020, donde de 344 puestos totales 65 correspondían a mujeres (18.9%).

La información obtenida del año 2021 corresponde a este estudio realizado de marzo a julio de 2021, del cual se analizó un universo de 39 bancos (37 de licencia general - del cual se excluyeron 3 bancos, 2 de ellos por la dificultad de identificar el sexo de sus directores y 1 porque la información corporativa no se encontraba en la página de la Superintendencia de Bancos - y 2 estatales). Donde de 344 puestos totales 73 correspondían a mujeres (21.2%).

Con base en los datos y diversos estudios podemos concluir que la voluntad por sí sola no allana el camino para alcanzar una participación representativa de mujeres en puestos de dirección, por ello, la legislación de cuotas busca permitir el paso acelerado en aras de materializar dicha participación e inclusión la cual es muy importantes para innovar, incorporar una cosmovisión distinta y fortalecer los equipos de trabajo de modo que las decisiones a tomar sean de mayor calidad y sobre todo apuntando a la diversidad.



La Ley 56 de 2017 si bien, establece una “supuesta obligación” que garantiza una situación preferencial hacia las mujeres para acceder a los puestos de toma de decisiones en entes públicos y privados, en la realidad se convierte más bien en una “mera sugerencia”.



VI. HALLAZGOS PRINCIPALES

Primer lugar. La Ley 56 de 2017 si bien, establece una “supuesta obligación” que garantiza una situación preferencial hacia las mujeres para acceder a los puestos de toma de decisiones en entes públicos y privados, en la realidad se convierte más bien en una “mera sugerencia”, dado a la carencia de efectos jurídicos aplicables (sanciones) en caso de incumplimiento ni señala que autoridad está facultada para ello. De modo que, el cumplimiento queda sujeto a la voluntad de los sujetos regulados de cumplir con ello, y la excepción que la ley establece en su parágrafo del artículo 3, que según la Superintendencia de Bancos sigue siendo una de las causales alegadas por ciertos bancos para explicar su no adecuación de las juntas directivas al porcentaje requerido que para hoy 2021 ya debería ser 30% de mujeres en las mismas juntas.

Adicional a ello, también vemos que si bien la ley establece cuotas, las cuotas sirven como una estadística y una forma de fomentar la diversidad. Este es un primer paso a instaurar una verdadera inclusión que requiere de medidas profundas en el funcionamiento institucional pero, es imperante para lograr el fin último: una política real de inclusión y diversidad laboral, un rol más activo del Estado para que la participación femenina en las estructuras públicas y privadas se pueda dar de forma más natural y menos impositiva. Esto último mediante el desarrollo de incentivos para lograr mejores niveles de cumplimiento entre los sujetos regulados, reducir las disparidades en las oportunidades y condiciones por razón de género en las estructuras institucionales y diseñar dinámicas internas que reconozcan las necesidades reales de las mujeres - como seres humanos, ciudadanas, trabajadoras, profesionales y miembros de familia. De esta forma las barreras invisibles que suelen truncar el ascenso de las mujeres frente al sexo masculino sean menores, permitiendo que la visión institucional y la composición de las directivas se vea fortalecida por el compartir de ambas cosmovisiones frente a las situaciones propias del negocio que atienda cada entidad.

Segundo lugar. Entendiendo y reconociendo las falencias que la Ley 56 de 2017, hemos encontrado que el Decreto Ejecutivo No. 241-A que, reglamenta esta ley y por lo tanto su función es desarrollar los preceptos de una ley anterior dado a que es un reglamento de ejecución de leyes o subordinación, establece lo que se conoce como una estructura alternativa, la cual consiste en “soluciones distintas o alternativas a los medios contemplados por el sistema que sostiene la norma (en este caso, cumplir con un porcentaje gradual porque la ley establece que así debe ser), en este caso la solución distinta es el cuestionario de cumplimiento donde se debe establecer el porqué de la no adecuación de las juntas directivas a los porcentajes establecidos.

Lo que básicamente es un mecanismo no establecido en la norma reglamentada, toda vez que la misma señala una orden, una obligación de hacer, y el cuestionario de cumplimiento como lo entiende la Procuraduría de la Administración, *es una forma de asegurar que los puestos designados sean cónsonos con los requerimientos de las políticas, manuales y su reglamentos de gobierno corporativo donde los puestos a ocupar han de ser perfiles que cumplan con la formación profesional, experiencia, trayectoria, entre otros aspectos necesarios con arreglo al conjunto de reglas que guían las relaciones y la estructura de las entidades privadas reguladas por los entes de fiscalización financiera. Lo que entonces se vuelve en situación de cumpla o explique (comply or explain) donde no se cumple la ley en su integridad ya que existe un mecanismo alterno preferente (siendo este el cuestionario de cumplimiento) a mantener la realidad, que consiste en explicar la situación de no cumplimiento sin por ello ser merecedor de sanción alguna.*

Cabe resaltar que el cuestionario de cumplimiento para los sujetos regulados de la Superintendencia de Bancos mediante el Acuerdo No. 08-2019 en su artículo 11-A. Caso contrario en la Superintendencia de Seguros y Reaseguros donde mediante circular No. SSRR-018-2021 exhortó a los gerentes generales de sus entes regulados el cumplimiento de lo establecido en la Ley 56 de 2017, caso parecido en la Superintendencia de Mercado de Valores.

A su vez, estas estructuras alternativas favorecen directa o indirectamente a la “cronificación” de la situación que se ha convertido en su razón de ser (disminuir la sobre representación masculina en las juntas directivas públicas y privadas mediante mayor participación femenina), lo que se ha visto en la lentitud de progreso de cumplimiento dada por los informes aportados por otros agentes, como en los recolectados actualmente.

De este modo que, la Superintendencia de Bancos señala que las principales razones de los sujetos regulados que no se ajustan al cumplimiento radica en:

1. Las entidades no han realizado cambios en sus Juntas Directivas en fecha posterior a la vigencia de la ley. Y en la medida que se realizan esos cambios, las vacantes serán ocupadas por mujeres a fin de dar cumplimiento con la legislación y regulación vigente.
2. En el caso de las entidades bancarias, éstas han indicado que obedece a la dificultad de encontrar en la plaza perfiles femeninos para ocupar cargos directivos, pues al estar conformadas sus Juntas Directivas por un mayor número de miembros (al menos 7 personas naturales conforme al Acuerdo No. 5-2011, artículo 11), enfrentan mayor dificultad para llegar al porcentaje requerido.
3. Que sus respectivos pactos sociales contienen limitantes en la cantidad de miembros de sus juntas directivas.
4. Además, han indicado que a raíz de la urgencia sanitaria producto de la pandemia provocada por la Covid-19, las gestiones para la búsqueda y designación de mujeres en las juntas directivas se han visto afectadas, lo que no ha permitido el cumplimiento de la ley.

Tercer lugar. La diversidad sin inclusión se convierte en “tokenism” o inclusión simulada, es decir, en una forma ilusoria de vender una imagen alineada con las demandas sociales de la actualidad, en la medida que es una medida cosmética más que una medida funcional, ya que como han señalado estudios entre esos el de la Universidad de Harvard (Women commit less fraud) para cambiar la dinámica interna de los bancos es necesario la existencia de al menos tres mujeres dado que la presencia de una sola, solo genera un efecto débil y lento, conjunto con una presión excesiva sobre la misma porque en ella recae la responsabilidad de ser la vocera del sector infrarrepresentado, sin mencionar que se vuelve más susceptible a ser estigmatizada o aislada ya que sigue siendo parte del grupo infrarrepresentado. Por ello, las investigaciones sugieren la necesidad de crear una masa crítica donde haya un porcentaje suficiente del grupo infrarrepresentado para así lograr contrarrestar el estigma negativo, el “tokenism” y generar un efecto visible y palpable dentro de la dirección de una empresa.

La inclusión femenina en el sector financiero debe iniciar desde las fases de reclutamiento y mentoría donde la selección de los talentos sea lo más imparcial (mediante la selección a ciegas de hojas de vida) y mentorías diseñadas a la gestión, visión, estrategia y planes del negocio tanto para hombres como mujeres, ya que los estudios señalan que las mujeres suelen recibir mayores críticas e incentivos por la imagen que transmiten contrario a los hombres donde ese no es un criterio relevante. Cabe resaltar que la inclusión femenina se logra cuando los sesgos corporativos, estereotipos y preconceptos del rol de la mujer son disipados, ya que suelen ser estos sesgos los que hacen que los retos que tengan que superar para lograr llegar a puestos de gestión empresariales sean el doble de difícil frente a los varones.

Cuarto Lugar. Las soluciones a esta situación donde parece haber una excepción de un sector importante que está obligado a cumplir con dicha norma sería:

Una primera opción sería eliminar el mecanismo de explicación del no cumplimiento, a través, de la declaratoria de nulidad de la frase que establece esa excepción al cumplimiento integral de la ley de cuotas.

Otra opción podría ser reformar la Ley 56 de 2017, dado a que la misma como ya hemos señalado es una ley imperfecta que no es posible de ser exigible en la medida que los efectos jurídicos del no cumplimiento no están establecidos y más que todo se ha convertido en una invitación, y en esa misma idea una invitación se toma o rechaza. Además, de establecer que el porcentaje sea a partir de la individualización de mujeres para tener una muestra real y no una repetición de la misma persona en dos o más entidades a la vez, como se ha podido recabar en algunos bancos, donde aumentan el porcentaje con base a que una mujer se encuentra en dos juntas de distintos bancos.

Quinto Lugar. Luego de 4 años de vigencia de la Ley 56 de 2017 nos damos cuenta que aún más de la mitad de bancos aún no han podido adecuar sus juntas directivas al 30% exigido por ley que ya para 2021 debió haberse concretado. De lo anterior, sin entrar a considerar la excepción del artículo 3 de la Ley 56 de 2017 en la que puedan estar amparadas algunas juntas directivas, contenidas en sus respectivos pactos sociales, un total de 14 bancos (dentro de un universo de 39 bancos estudiados) están en cumplimiento de la Ley 56 de 2017, mientras que aún existen 4 bancos que no tienen ni una sola mujer en sus directivas.

APÉNDICE - PROPUESTA DE CAMBIO PROCESAL

Como un aporte, producto de lo aprendido de las demandas interpuestas contra los reglamentos de la Ley 56 de 2017, el equipo investigador hace la siguiente propuesta relacionada con aspectos procesales.

PROPUESTA DE SIMPLIFICAR LA OBLIGACIÓN EN CÓDIGO JUDICIAL DE PRESENTAR COPIA DEL DECRETO Y ACUERDO POR LA REGLA GENERAL DE QUE EL JUEZ DEBE CONOCER EL DERECHO.

Esta propuesta surge dado que una demanda donde se pretende contravenir una disposición legal es requisito imperante aportar una copia autenticada de la norma que se demanda, y la omisión de este requisito conlleva la inadmisión de dicha demanda en atención al “incumplimiento de los requisitos legales establecidos para su admisión”, y es la finalidad de aportar la copia autenticada según la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, reiterada en numerosos fallos es la de considerar como fidedignos los escritos presentados.

En derecho se aprenden numerosas reglas y principios que permiten orientar la resolución de los litigios dentro de cualquier jurisdicción, siendo uno de ellos el “Iura Novit Curia”, que significa “el juez conoce el derecho”, un principio fundamental en materia procesal que nos recuerda que el derecho no requiere ser probado -aun cuando las partes deben invocarlo y sostener su pretensión o su oposición- ya que el juez tiene la obligación, por la investidura de su mandato, de conocer las leyes positivas, es decir, las vigentes de su país para identificar, interpretar y aplicar la requerida para la resolución del litigio que se presenta ante su conocimiento.

Sobre mediados del siglo XX, Isodoro Eisner señalaba sobre esta cuestión: “El derecho no es objeto de prueba; el derecho lo debe conocer el juez, y aunque las partes lo invoquen mal, el juez, advertido de lo que se discute, según los hechos que son expuestos y la pretensión que se quiera hacer valer, aplicará el derecho que fuere pertinente”.

Sin embargo, indicaba excepciones a esa regla siendo entre ellas: “A veces se discute la vigencia de una ley, a veces se discute cuál es el texto auténtico de una ley, porque hay problemas en la publicación, en los despachos que aprueban las Cámaras, entonces sí se debe probar la ley. Se debe probar la ley en el sentido de que ése es su texto y de que está vigente, o que lo estaba en la fecha en que se pretende ocurrido el hecho a que ella refiere.”

Lógico es pensar que en nuestros tiempos dado a los avances exponenciales en el campo tecnológico que ha permitido modernizar las instituciones judiciales, administrativas y jurídicas para garantizar la mayor celeridad, comodidad y economía procesal, la duda con respecto a la vigencia o autenticidad de una norma no debe ser problema ya que contamos con una Gaceta Oficial en soportes digitales donde se puede entender que el derecho es de conocimiento general y de acceso transparente y público.

Pero teniendo eso en cuenta, ¿Qué ocurre en la práctica? Entrando en materia es necesario revisar los artículos 786 y 833 de nuestro Código Judicial (Resolución No.1 de 30 de agosto de 2001), la cual establece este principio ya citado y a su vez señala la excepción al mismo donde en caso de que la norma sea objeto de demanda donde se aportará conforme a las normas comunes:

Artículo 786. Toda Ley, Decreto-Ley, Decreto de Gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier órgano del Estado o de un Municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicada en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o

edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los Jueces tienen conocimientos de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El Juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos.

Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearan.

Exceptúese el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.

Artículo 883. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripciones o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser auténticas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.

De aquí hay que entender cuáles son esas normas comunes a las que debe ceñirse la excepción, siendo la primera regla la contenida en el artículo 44 de la Ley No. 135 de 1943 (modificado por la Ley No. 33 de 1946), que señala:

Artículo 44. A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.

Y la segunda regla la contenida en el artículo 2 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005 (G.O. 25.454 de 29 de diciembre de 2005), se dictan normas para la modernización de la Gaceta Oficial:

Artículo 2. Se reconoce validez jurídica a la publicación de la Gaceta Oficial por Internet, salvo prueba en contrario. Los interesados podrán imprimir, por sus propios medios, copia de los ejemplares de la Gaceta Oficial, obtenidos de Internet. El funcionario público ante quien se presente la Gaceta Oficial para cualquier efecto probatorio verificará la autenticidad del documento por el medio tecnológico obtenido.

De aquí que en demandas contra normas o demás actos definitivos requieren para su impugnación la verificación de autenticidad por un funcionario del medio tecnológico por el cual la obtuvo. Entonces nos damos cuenta de que las excepciones de este principio responden a una realidad anacrónica que pasa por alto lo tan inmiscuida y fundamental que se torna la tecnología para depurar del proceso aquellos procedimientos que resulten innecesarios, pues solo basta que el mismo juez entre a la Gaceta Oficial a buscar la norma objeto de la demanda o que el tribunal pida a la institución que se le envíe por vía electrónica el acto que haya sido emitido por dicha institución y que es objeto de demanda.

Esto se resolvería eliminando esos pasos extras que no cumplen mayor función sustancial para el proceso, y que se han vuelto un paso burocrático innecesario que eventualmente la tecnología ha permitido ahorrar. A su vez esto ayuda a mantener la comunicación interinstitucional lo que se vuelve beneficiosa para un Estado de Derecho, y atiende al principio de economía procesal que es uno de los principios que guían el actuar de los procedimientos administrativos en la medida que se evitan actuaciones innecesarias en el actuar jurisdiccional.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Oliú, A. (noviembre de 2013). La prueba del derecho en el proceso jurisdiccional. *Revista de Derecho Segunda época, Año 8(N.º 8)*, 11-80.
- Alvarez, P. (8 de mayo de 2021). Pocas mujeres directivas en el Ibex, y con escasa relevancia. Obtenido de *El País Economía - Cinco Días*: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/05/07/fortunas/1620416867_566904.html?id_externo_rsoc=TW_CC
- Aranda Álvarez, E. (s.f.). Discriminación por Razón de Sexo en el Ámbito Político. En V. Colectivo, *Derecho Constitucional Para el Siglo XXI* (pág. 782). Editorial Arazandi.
- Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá. (2020). *Participación de Mujeres en Juntas Directivas de Panamá*. Panamá.
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (30 de abril de 2008). Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008. *Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998 y Todas Sus Modificaciones*. Panamá: Gaceta Oficial N° 26035.
- Asamblea Nacional de Panamá. (11 de Julio de 2017). Ley 56 del 11 de julio del 2017. *Que Establece la Participación de las Mujeres en las Juntas Directivas Estatales*. Gaceta Oficial Digital N°28320.
- Asamblea Nacional de Panamá. (11 de julio de 2018). Decreto Ejecutivo 241-A. *Que Reglamenta la Ley 56 de 11 de julio del 2017*. Panamá: Gaceta Oficial No. 28572-B.
- Barsallo, C. (6 de febrero de 2021). Hacer y Querer que la Ley Funcione. Obtenido de Carlos Barsallo: <http://barsallocarlos.blogspot.com/2021/02/hacer-y-querer-que-la-ley-funcione.html>
- Berinato, S. (May de 2021). Banks with More Women on Their Boards Commit Less Fraud. Obtenido de Harvard Business Review: https://hbr.org/2021/05/banks-with-more-women-on-their-boards-commit-less-fraud?utm_medium=social&utm_campaign=hbr&utm_source=twitter&tpcc=orgsocial_edit
- Buchholz, K. (4 de June de 2021). Only 8 Percent of CEOs At Fortune 500 Companies Are Female. Obtenido de *Employment in the United States - Statista*: <https://www.statista.com/chart/13995/female-ceos-in-fortune-500-companies/>
- D'Hoop- Azar, A. M. (2017). Gender Parity on Boards Around The World. Harvard Law School Forum on Corporate Governance.
- Deloitte's Global Center for Corporate Governance. (2020). *Women in the boardroom: A global perspective*. Deloitte Global.
- Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la frase "En caso de no cumplir, el sujeto regulado deberá explicar las razones del no cumplimiento"... ,con tenida en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 241-A del 2018, Expediente No. 648642020 (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá 2 de octubre de 2020).
- Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la frase "en los cuales los bancos podrán también describir las razones por las cuales la conformación de su Junta Directiva no logra ajustarse al porcentaje mínimo...", dentro del artículo 1 del Acuerdo No.008-2019 de 13 de agosto de 2019, emitido por la Superintendencia de Bancos, Expediente No. 648492020 (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá 20 de septiembre de 2020).

- Dhir, A. (4 de mayo de 2015). What Norway Can Teach the U.S. About Getting More Women Into Boardrooms. *The Atlantic*.
- El Economista. (noviembre de 23 de 2020). Internacional. Obtenido de El Economista ES: <https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/10902719/11/20/Alemania-acuerda-una-cuota-obligatoria-de-mujeres-en-las-juntas-directivas.html>
- García B., V., Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., & Došek, T. (2018). Medios de comunicación, estereotipos de género y liderazgo femenino en América Latina. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Gobierno Nacional de Panamá. (11 de Julio de 2017). Gaceta Oficial. Obtenido de Ley N° 56: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28320/GacetaNo_28320_20170712.pdf
- Grant Thornton. (2020). Reporte: Mujeres directivas 2020 de Grant Thornton. Grant Thornton International Ltd.
- Green, J. (04 de June de 2021). After Pressure, All-Male Boards Have Now Vanished From S&P 500. Obtenido de News - Bloomberg: https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-04/after-pressure-all-male-boards-have-now-vanished-from-s-p-500?utm_source=url_link
- Gupta, H. (01 de June de 2021). Surprise: Women and Minorities Are Still Underrepresented in Corporate. Obtenido de The New York Times: <https://www.nytimes.com/2021/06/07/us/women-minorities-under-represented-corporate-boardrooms.html?smtyp=cur&smid=tw-nytimes+>
- Gutiérrez, V. (04 de junio de 2013). El PSOE propone una nueva ley electoral con 'listas cremallera' obligatorias. *El País*.
- IDEA. (s.f.). Gender Quota Database. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- IGCP. (18 de Enero de 2018). Instituto de Gobierno Corporativo. Obtenido de Reglamento de la Junta Directiva.
- INAMU. (2017). VII Informe Nacional Clara González: Situación de la Mujer Panameña". Instituto Nacional de la Mujer, Panamá.
- INEC. (2017). Graduados de Educación Universitaria en la República. El Instituto Nacional de Estadística y Censo, Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, Panamá.
- INEC. (2018). Graduados de las Universidades Oficiales y Particulares en la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2019). Encuesta de Mercado Laboral . Panamá. Panamá.
- Kelsen, H. (1998). *Qué es la Teoría Pura del Derecho* (Quinta Edición ed.). (E. Garzón, Trad.) México: FONTAMARA.
- Kowsmann, P. (15 de June de 2021). Big Banks Required to Fill Board Seats With Women Under ECB Proposal. Obtenido de Markets - The Wall Street Journal: <https://www.wsj.com/articles/big-banks-required-to-fill-board-seats-with-women-under-ecb-proposal-11623752981?mod=e2tw>
- Ongena, S., Popov, A., & Van Horen, N. (2016). The Invisible Hand of the Government: "Moral suasion" during the European Sovereign Debt Crisis. European Central Bank, Eurosystem.

- Organizacion Internacional del Trabajo. (2019). Las Mujeres en la Gestion Empresarial: Argumentos para un Cambio. Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Obtenido de Organizacion Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcom/m/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf
- Redacción TNE. (2021). Fortalezas de las Mujeres CEO para una Nueva Normalidad. Obtenido de Revista TNE: <https://circulotne.com/impacto-de-las-mujeres-dia-internacional-de-la-mujer-2021.html>
- Revesz, R. (6 de June de 2019). Goodbye to tokenism: the fight for gender equality. Obtenido de Diversity & Inclusion- Raconteur: <https://www.raconteur.net/hr/diversity-inclusion/tokenism-workplace-equality/>
- Rivera Martínez , A., & Mora Caicedo, E. (2001. Pág.71). Derecho Administrativo y Procesal Administrativo: Teórico y Práctico (Tercera Edición ed.). Bogotá, Colombia: Grupo Editorial LEYER.
- Sallé, A. E. (2019). Prácticas Empresariales para Promover la Paridad de Género en Panamá. Panamá.
- SSRP. (31 de marzo de 2021). Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá . Obtenido de Circular N°SSRP-018-2021. : [file:///C:/Users/psmt/Downloads/2021-03-31%20Cir-018-2021%20SSRP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/psmt/Downloads/2021-03-31%20Cir-018-2021%20SSRP%20(1).pdf)
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (13 de agosto de 2019). Acuerdo No. 008-2019. Recuperado el 2021, de Superintendencia de Bancos: https://www.superbancos.gob.pa/superbancos/documentos/leyes_y_regulaciones/acuerdos/2019/Acuerdo_08-2019.pdf
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (s.f.). Sobre la SBP: Superintendencia de Bancos de Panamá. Recuperado el 12 de Junio de 2021, de Reseña Histórica: <https://www.superbancos.gob.pa/es/sobre-sbp/resena-historica>
- Tálice, M. M. (16 de abril de 2021). La Edad Sí Importa. Obtenido de Instituto de Gobernanza Empresarial y Pública: <https://igep.org.ar/novedades/la-edad-si-importa/>
- The Boardroom Africa. (2020). Board Diversity Index. Ghana.
- The editorial board . (05 de may de 2021). Fixing economics' gender problem. Obtenido de Opinion - The Financial Times : <https://www.ft.com/content/79439779-bf7a-4660-a04d-f82127e13683>
- Ton, J. (14 de March de 2021). GENDER EQUALITY IN TECH – IT GOT WORSE AND IT MAY BE YOUR FAULT. Obtenido de The People Development Magazine: <https://peopledevelopmentmagazine.com/2021/03/14/gender-equality-in-tech/>
- Torres, C. (17 de mayo de 2021). Sorpresa en las elecciones en Chile: por la ley de paridad de género, 11 mujeres deberán ceder a hombres los escaños que ganaron para la Constituyente. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/05/17/sorpresa-en-las-elecciones-en-chile-por-la-ley-de-paridad-de-genero-11-mujeres-deberan-ceder-a-hombres-los-escaños-que-ganaron-para-la-constituyente/>
- Trading Economics. (28 de mayo de 2021). Germany Stock Market (DE30). Obtenido de Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/germany/stock-market>
- Wijaya, S. (10 de December de 2020). How Much Diversity at Work Is Needed to Avoid Tokenism? Obtenido de Diversity and Inclusion - SHL Blog: <https://www.shl.com/en/blog/how-much-diversity-at-work-is-needed-to-avoid-tokenism/>

REFERENCIAS

- Aranda Álvarez, E. (s.f.). Discriminación por Razón de Sexo en el Ámbito Plítico. En V. Colectivo, Derecho Constitucional Para el Siglo XXI (pág. 782). Editorial Arazandi.
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (30 de abril de 2008). Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008. Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998 y Todas Sus Modificaciones. Panamá: Gaceta Oficial N° 26035.
- Asamblea Nacional de Panamá. (11 de Julio de 2017). Ley 56 del 11 de julio del 2017. Que Establece la Participación de las Mujeres en las Juntas Directivas Estatales. Gaceta Oficial Digital N°28320.
- Asamblea Nacional de Panamá. (11 de julio de 2018). Decreto Ejecutivo 241-A. Que Reglamenta la Ley 56 del 11 de julio del 2017. Panamá: Gaceta Oficial N°28572-B.
- Asociación de Mujeres Directoras Corporativas - Panamá. (2020). Participación de Mujeres en Juntas Directivas de Panamá. Panamá.
- Barsallo, C. (6 de febrero de 2021). Hacer y Querer que la Ley Funcione. Obtenido de Carlos Barsallo: <http://barsallocarlos.blogspot.com/2021/02/hacer-y-querer-que-la-ley-funcione.html>
- D'Hoop- Azar, A. M. (2017). Gender Parity on Boards Around The World. Harvard Law School Forum on Corporate Governance.
- Deloitte's Global Center for Corporate Governance. (2020). Women in the boardroom: A global perspective. Deloitte Global.
- Dhir, A. (4 de mayo de 2015). What Norway Can Teach the U.S. About Getting More Women Into Boardrooms. The Atlantic.
- El Economista. (noviembre de 23 de 2020). Internacional. Obtenido de El Economista ES: <https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/10902719/11/20/Alemania-acuerda-una-cuota-obligatoria-de-mujeres-en-las-juntas-directivas.html>
- Grant Thornton. (2020). Reporte: Mujeres directivas 2020 de Grant Thornton. Grant Thornton International Ltd.
- Gutiérrez, V. (04 de junio de 2013). El PSOE propone una nueva ley electoral con 'listas cremallera' obligatorias. El País.
- IDEA. (s.f.). Gender Quota Database. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- IGCP. (18 de Enero de 2018). Instituto de Gobierno Corporativo. Obtenido de Reglamento de la Junta Directiva.
- INAMU. (2017). VII Informe Nacional Clara González: Situación de la Mujer Panameña". Instituto Nacional de la Mujer, Panamá.
- INEC. (2017). Graduados de Educación Universitaria en la República. El Instituto Nacional de Estadística y Censo, Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, Panamá.
- INEC. (2018). Graduados de las Universidades Oficiales y Particulares en la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo, Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2019). Encuesta de Mercado Laboral . Panamá. Panama.
- Kelsen, H. (1998). Qué es la Teoría Pura del Derecho (Quinta Edición ed.). (E. Garzón, Trad.) México: FONTAMARA.

- Ongena, S., Popov, A., & Van Horen, N. (2016). The Invisible Hand of the Government: "Moral suasion" during the European Sovereign Debt Crisis. European Central Bank, Eurosystem.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2019). Las Mujeres en la Gestion Empresarial: Argumentos para un Cambio. Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Obtenido de Organizacion Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf
- Ongena, S., Popov, A., & Van Horen, N. (2016). The Invisible Hand of the Government: "Moral suasion" during the European Sovereign Debt Crisis. European Central Bank, Eurosystem.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2019). Las Mujeres en la Gestion Empresarial: Argumentos para un Cambio. Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Obtenido de Organizacion Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf
- Rivera Martínez, A., & Mora Caicedo, E. (2001. Pág.71). Derecho Administrativo y Procesal Administrativo: Teórico y Práctico (Tercera Edición ed.). Bogotá, Colombia: Grupo Editorial LEYER.
- Sallé, A. E. (2019). Prácticas Empresariales para Promover la Paridad de Género en Panamá. Panamá. SSRP. (31 de marzo de 2021). Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá. Obtenido de Circular N°SSRP-018-2021. : file:///C:/Users/psmt/Downloads/2021-03-31%20Cir-018-2021%20SSRP%20(1).pdf
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (13 de agosto de 2019). Acuerdo No. 008-2019. Recuperado el 2021, de Superintendencia de Bancos: https://www.superbancos.gob.pa/superbancos/documentos/leyes_y_regulaciones/acuerdos/2019/Acuerdo_08-2019.pdf
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (s.f). Sobre la SBP: Superintendencia de Bancos de Panamá. Recuperado el 12 de Junio de 2021, de Reseña Histórica: <https://www.superbancos.gob.pa/es/sobre-sbp/resena-historica>
- The Boardroom Africa. (2020). Board Diversity Index. Ghana.
- Trading Economics. (28 de mayo de 2021). Germany Stock Market (DE30). Obtenido de Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/germany/stock-market>

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a las siguientes personas por la lectura del borrador, sus comentarios y sugerencias:

1. Ana Matilde Gómez R., Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, USMA.
2. Alonso Illueca, abogado, profesor de derecho y director del Laboratorio Jurídico, USMA.
3. Luis Herrera, profesor y Vicerrector de Investigación y Extensión, USMA.
4. Vanessa de Jácome, abogada, doctora en derecho, directora independiente en empresas y organizaciones.
5. Rosaura González M., abogada, expresidenta Instituto Gobierno Corporativo Panamá, directora independiente en banco.
6. Camilo Valdés, abogado, doctor en derecho, ex director de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, USMA.
7. Luis Guinard, abogado, profesor de Derecho Bancario, USMA.
8. Alberto Diamond, contador público autorizado, ex Superintendente de Bancos de Panamá.
9. Allan Binns, abogado, profesor de Derecho, exdirector Instituto de Gobierno Corporativo Panamá.
10. Joaquín Jácome, estudiante de Derecho y miembro de Laboratorio Jurídico, USMA.
11. Marelissa Quintero de Stanziola, abogada, ex Superintendente de Mercado de Valores de Panamá.

