

III GÉNERO Y MERCADO LABORAL

Uno de los cambios más importantes que se ha producido en las mujeres panameñas durante las últimas dos décadas, ha sido el incremento de la tasa de la participación femenina en el mercado de trabajo. Este fenómeno ha estado acompañado de una disminución de la tasa de natalidad y de un aumento sustancial de las mujeres en el sistema educativo, en especial en los niveles universitarios. No obstante, persisten grandes desigualdades: La brecha salarial según sexo se mantiene, mientras que las mujeres se insertan mayoritariamente en ocupaciones de menor jerarquía y valoración. Por otro lado, la mayor parte de la población no económicamente activa está conformada por mujeres. De éstas, el 62% en el año 2004, corresponde a las amas de casa o trabajadoras del hogar.

Las condiciones del mercado de trabajo de las mujeres en Panamá son similares al resto de América Latina. La coincidencia entre las transformaciones al modelo económico, con énfasis en la apertura comercial; la incorporación de nuevas tecnologías como resultado de las innovaciones que han revolucionado las telecomunicaciones, han transformado asimismo los procesos administrativos en todos los países. El mercado de trabajo en Panamá no ha escapado a esta realidad. La caída en la industria y la agricultura y la pérdida de importancia del gobierno como generador de empleo, además del crecimiento acelerado del sector terciario, han sido las características más relevantes en la última década, como se señaló en el primer capítulo.

1. La participación femenina en el mercado de trabajo

Ante el papel que tradicionalmente han desempeñado las mujeres como responsables de la familia, la participación en el mercado de trabajo es mayoritariamente masculina. El aumento del número de mujeres que realizan actividades remuneradas fuera del hogar, ha repercutido positivamente en el incremento de ingresos familiares, independencia y realización personal de las mujeres.

1.1. Mujeres en edad de trabajar

Las mujeres en edad de trabajar (de 15 años y más) constituyen el 50.8% en el año 2004, observando una similar situación para el año 1991. A pesar que, según los datos de la población total, la cantidad de hombres supera a las mujeres en el mismo año, según se observó en el capítulo 1. Mayores tasas de mortalidad infantil en hombres que en mujeres, contribuyen a esta tendencia, lo mismo que la esperanza de vida al nacer mayor en mujeres que en hombres. El cuadro 3.1 presenta la población en edad de trabajar en los años 1991, 1995 y 2004.

1.2. Las mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA)

En la última década, se ha producido un importante aumento de la participación de mujeres en la población económicamente activa. En términos promedio unas 15,419 mujeres adicionales se incorporan anualmente como población económicamente activa (PEA), lo que implica un crecimiento anual de 5.3% en el período analizado (1991 a 2004). La población económicamente activa masculina, lo hace a menor tasa, 3.6% en el mismo período, según se observa en el cuadro 3.2.

Múltiples factores explican el crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo. El alto costo de la vida y la necesidad de contribuir a la satisfacción de las necesidades personales y familiares, motivan a la mujer a la actividad fuera del hogar. Se ha verificado igualmente, el crecimiento del número de hogares monoparentales con jefatura femenina, la disminución en la cantidad de hijos, así como un mayor nivel educativo, lo que ha favorecido la inserción de las

mujeres en el mercado laboral.

Además las motivaciones personales de superación e independencia y la renegociación de las relaciones de pareja han contribuido significativamente al ingreso de la mujer al trabajo remunerado. Con ello se ha logrado una mayor promoción de la mujer en todos los ámbitos, a nivel individual, de grupos y de instituciones, reconocimiento de su participación en todos los niveles de la vida económica y social (Martínez Ten, 2003).

A pesar de una mayor participación femenina en la PEA, -de 33.8% en 1991 a 37.3% en el año 2004 -, aún persisten obstáculos para su incorporación plena, en especial por las responsabilidades domésticas que asume y la poca participación de los varones en la vida familiar. A ello se suma la poca disponibilidad de centros de orientación infantil, y otros servicios básicos, especialmente aquellos que estén al alcance de los segmentos con menores ingresos, que podrían aliviar la carga actual de las mujeres.

1.3. La tasa de participación laboral femenina

El incremento de la población económicamente activa femenina, ha producido un aumento considerable en la participación de éstas en el mercado laboral. Durante el período de análisis, la tasa de participación aumenta en 8.3 puntos porcentuales, de 1991 a 46.5% en el año 2004, no obstante se mantiene muy por debajo de la tasa de participación masculina, que alcanzó el 80.6% en el 2004 (véase cuadro 3.3).

La tasa de participación de las panameñas en el mercado laboral en la última década ha superado el promedio latinoamericano, el cual fue de 44% en el 2003 (OEA, 2004). La incorporación masiva de mujeres al mercado de trabajo produce incluso cambios culturales dentro y fuera de la familia. El 58.8% de la PEA femenina se centra en las edades comprendidas entre los 20 a los 39 años, en el período de análisis, -que es el tramo de edades fértiles de la mujer-, lo que implica que la atención de los hijos e hijas hace más importante el tema de las políticas conciliatorias entre el trabajo reproductivo y el productivo.

1.4. Las mujeres en la Población No Económicamente Activa (PNEA)

En el 2004 el 74% de la población no económicamente activa, corresponde a mujeres, y no se han verificado cambios de esta proporción en esta categoría desde 1991. Del total de la población no activa, las amas de casa corresponden al 46.3%, del cual el 98.9% son mujeres en el 2004. Se advierte un leve aumento de la categoría por sexo de "amas de casa", cuando los varones llegan al 1.1%, con 3,831 en el 2004. El resto de la PEA no activa corresponde a estudiantes y jubilados. Con respecto a los no activos que estudian, más de la mitad de las mujeres está en esta situación (cuadro 3.3).

**Cuadro 3.1. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR:
AÑOS 1991, 1995 Y 2004**

Detalle	1991		1995		2004	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	1,496,898	100.00	1,632,355	100.0	2,143,437	100.0
Hombres	737,153	49.2	809,546	49.6	1,055,517	49.2
Mujeres	759,745	50.8	822,809	50.4	1,087,920	50.8

Fuente: OIT/Contraloría General de la República, Encuesta de Hogares

Es importante destacar que el 100% de las personas que declaran no tener quién cuide a los hijos e hijas como motivo por el cual no busca trabajo, son mujeres. Ni un solo varón menciona ese impedimento para trabajar. Estos datos, vienen a confirmar la consabida responsabilidad que la sociedad impone a las mujeres. Igualmente sobresale que otros de los motivos por los cuales las mujeres no buscan trabajo es atender "otras responsabilidades familiares". En el año 2004, el 97.7% del total que aduce esta causa, corresponde a las mujeres (cuadro 3.4). El 59% de las mujeres que no buscan trabajo por no tener quién cuide a los niños se ubican en las edades de 25 a 39 años.

**Cuadro 3.2. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA:
AÑOS 1991, 1995 Y 2004**

Detalle	1991		1995		2004	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	858,509	100.0	1,007,882	100.0	1,357,272	100.0
Hombres	568,073	66.2	657,841	65.3	850,977	62.7
Mujeres	290,436	33.8	350,041	34.7	506,295	37.3

Fuente: OIT/Contraloría General de la República, Encuesta de Hogares

2 El desempleo en las mujeres

La tasa de desempleo en Panamá alcanzó en el 2004 al 11.8% de la población activa¹⁴, lo que implica una reducción importante en la última década. Se mantiene sin embargo, la brecha entre los varones y las mujeres, si bien la misma ha tendido a disminuir a través de los años.

La tasa de desocupación de las mujeres en el 2004 es de 16.4%, en contraste con los hombres que es de 9.0% (véase cuadro 3.5). Según tramos de edad, se observa que el 58.2% de la población desocupada está comprendida entre el tramo de edades de 15 a 29 años de edad, lo que indica las dificultades de la población joven por acceder al mercado de trabajo. Con respecto a las mujeres se observa la mayor incidencia de desocupadas en los tramos de 30 a 39 años.

**Cuadro 3.3. POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA,
POR SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD: AÑO 2002**

Actividad	1991			1995			2004		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
En número:									
Total	769,301	203,610	565,691	624,473	151,705	472,768	786,165	204,540	581,625
Ama de casa	366,846	2,814	364,032	325,477	0	325,477	364,002	3,831	360,171
Estudiante	205,457	95,690	109,767	162,590	72,154	90,436	213,825	94,310	119,515
Jubilado o pensionado	120,138	61,476	58,662	82,538	44,756	37,782	124,297	62,350	61,947
Otra condición	76,860	43,630	33,230	53,868	34,795	19,073	84,041	44,049	39,992
En Porcentaje:									
Total	100.0	26.5	73.5	100.0	24.3	75.7	100.0	26.0	74.0
Ama de casa	100.0	0.8	99.2	100.0	0.0	100.0	100.0	1.1	98.9
Estudiante	100.0	46.6	53.4	100.0	44.4	55.6	100.0	44.1	55.9
Jubilado o pensionado	100.0	51.2	48.8	100.0	54.2	45.8	100.0	50.2	49.8
Otra condición	100.0	56.8	43.2	100.0	64.8	35.4	100.0	52.4	47.6

Fuente: Contraloría General de la República

Durante el decenio de los noventa, la brecha del desempleo hombres-mujeres se mantuvo en poco más de 9 puntos porcentuales, acortándose durante el 2004 a 7.4 puntos porcentuales. Las tasas de desempleo mayores en las mujeres (1.8 veces más que la de los varones) indican la persistencia de patrones culturales que favorecen a los hombres en el mundo del trabajo, subutilización y poco reconocimiento de la mano de obra femenina, así como las prácticas discriminatorias en la contratación.

Con relación al tiempo que tiene la población de estar desocupada, en el 2004, el 46.7% señala que tiene menos de seis meses, el 13.0% entre 6 y 11 meses, mientras que el resto (40.3%), manifiesta que tienen más de un año sin conseguir empleo. Se observan no obstante, diferencias significativas de hombres y mujeres en esta situación. El 52.4% de las mujeres tienen más de un año de estar desocupadas, mientras que sólo el 27.7% de los hombres tienen el mismo período

Cuadro 3.4. MOTIVO POR EL CUAL LA PNEA NO ESTUVO BUSCANDO TRABAJO, NI PIENSA BUSCAR TRABAJO: AÑO 2004

Tramos de edad	Número			Porcentaje		
	Total	No encuentra quien se ocupe de los niños	Otras responsabilidades familiares	Total	No encuentra quien se ocupe de los niños	Otras responsabilidades familiares
Total	269,659	22,895	246,764	100.0	100.0	100.0
15-19	12,963	1,648	11,315	4.8	7.2	4.6
20-24	23,940	4,367	19,573	8.9	19.1	7.9
25-29	28,135	6,045	22,090	10.4	26.4	9.0
30-39	54,740	7,546	47,194	20.3	33.0	19.1
40-49	44,927	2,363	42,564	16.7	10.3	17.2
50-59	47,599	572	47,027	17.7	2.5	19.1
60-69	39,080	223	38,857	14.5	1.0	15.7
70 y más	18,275	131	18,144	6.8	0.6	7.4
Hombres						
TOTAL	5,744	0	5,744	2.1	0.0	2.3
15-19	695	0	695	0.3	0.0	0.3
20-24	106	0	106	0.0	0.0	0.0
25-29	35	0	35	0.0	0.0	0.0
30-39	21	0	21	0.0	0.0	0.0
40-49	356	0	356	0.1	0.0	0.1
50-59	461	0	461	0.2	0.0	0.2
60-69	2,343	0	2,343	0.9	0.0	0.9
70 y más	1,727	0	1,727	0.6	0.0	0.7
Mujeres						
TOTAL	263,915	22,895	241,020	97.9	100.0	97.7
15-19	12,268	1,648	10,620	4.5	7.2	4.3
20-24	23,834	4,367	19,467	8.8	19.1	7.9
25-29	28,100	6,045	22,055	10.4	26.4	8.9
30-39	54,719	7,546	47,173	20.3	33.0	19.1
40-49	44,571	2,363	42,208	16.5	10.3	17.1
50-59	47,138	572	46,566	17.5	2.5	18.9
60-69	36,737	223	36,514	13.6	1.0	14.8
70 y más	16,548	131	16,417	6.1	0.6	6.7

Fuente: Encuesta de Hogares 2004.

de tiempo como desempleados (véase cuadro 3.6).

La composición interna de los desocupados señala que el 18.1% son personas que nunca han trabajado, representando las mujeres el 58.3% de este grupo, en su mayoría personas jóvenes entre los 15 y 29 años en el año 2004. Los sesgos de género y la discriminación implícita contra las mujeres se encuentran entre las explicaciones de este fenómeno.

14 La Contraloría General de la República introduce cambios importantes en la medición de esta variable en el 2004, lo que no lo hace comparable con años anteriores.

2.1. El desempleo por sexo y edad

El desempleo juvenil representa un grave problema para el país y además de las pérdidas que representa la no utilización de esta mano de obra, el mismo adquiere niveles alarmantes en las edades comprendidas entre los 15 y 19 años, en las cuales, se duplica el promedio nacional. La situación es más grave en el sexo femenino, donde el mismo alcanza al 35.1% de las jóvenes en estas edades.

Se destaca, sin embargo, que en el largo plazo, el desempleo juvenil ha disminuido tanto para hombres como para las mujeres, si bien los niveles aún son sumamente elevados. El desempleo juvenil femenino, comprendido entre las edades de 15 hasta 24 años, alcanzó en 1991 al 41.0% de las jóvenes, mientras que en el año 2004 el mismo fue del 32.4%. Una explicación a esta disminución, puede significar que el sistema educativo retiene a una mayor cantidad de jóvenes.

Cuadro 3.5. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DESOCUPADA SEGÚN SEXO, AÑOS 1991, 1995 Y 2004

Detalle	1991			1995			2004		
	PEA	Desocupados	Tasa	PEA	Desocupados	Tasa	PEA	Desocupados	Tasa
TOTAL	858,509	138,409	16.1	1,007,882	141,224	14.0	1,357,272	159,717	11.8
Hombres	568,073	72,847	12.8	657,841	70,733	10.8	850,977	76,732	9.0
Mujeres	290,436	65,562	22.6	350,041	70,491	20.1	506,295	82,985	16.4

Fuente: Contraloría General de la República

Igualmente, las pocas oportunidades para la juventud en el mercado de trabajo, se corresponde con la falta de la experiencia, la cual constituye una de las mayores exigencias en el mundo laboral.

Los altos niveles de desempleo de la juventud, significan mayores presiones sobre los ingresos familiares y aumento del número de miembros que permanece en las unidades familiares durante más años, lo que a la larga se traduce, en muchas ocasiones en mayores responsabilidades en el ámbito reproductivo para las mujeres. Se adiciona a esta situación, la poca o nula existencia de programas recreativos, deportivos y culturales que pudieran fomentar mejores prácticas en el

Cuadro 3.6. POBLACIÓN DESEMPLEADA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, POR TIEMPO DE DESOCUPACIÓN, SEGÚN SEXO: AÑO 2004

Sexo y edad (años)	Población desempleada no indígena de 15 y más años de edad				
	Total	Tiempo de desocupación			
		Menos de 6 meses	6 a 11 Meses	1 a 2 años	3 y más años
TOTAL	129,604	60,462	16,955	30,558	21,629
Hombres	83,799	37,557	8,562	10,776	6,904
Mujeres	65,805	22,905	8,393	19,782	14,725

Fuente: Contraloría General de la República

ámbito doméstico.

3. Las mujeres en la actividad económica

Como ya se ha señalado las mujeres en Panamá se ubican mayoritariamente en el sector terciario de la economía. Para el año 2004, un 5% de las mujeres ocupadas se concentra en el sector primario, 11.3% en el sector secundario y un 83.7% realiza actividades correspondientes al sector terciario de la economía¹⁵. Se destaca que entre 1991 y 2004, el crecimiento de la población femenina ocupada ha sido superior a la de los hombres (88.2% y 56.3% respectivamente).

La población femenina ocupada ha aumentado su participación en casi todos sectores de actividad económica, -excepto en electricidad, gas y agua -, tal como se observa en el cuadro 3.8. La disminución de la cantidad de mujeres empleadas en este sector, es consecuencia directa de las políticas gubernamentales, especialmente de la privatización de servicios públicos y la consiguiente reducción del gobierno como empleador. En términos absolutos 354,048 mujeres están empleadas en el sector terciario en el año 2004. Los subsectores que mayormente emplean mujeres corresponden al comercio al por mayor y menor, servicios domésticos, enseñanza, y hoteles y restaurantes.

Según se observa en el cuadro 3.8, las mujeres tienen una mayor representación que los hombres, sólo en actividades de hoteles y restaurantes, establecimientos financieros, enseñanza, servicios

**Cuadro 3.7. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DESOCUPADOS SEGÚN SEXO Y EDAD:
AÑOS 1991, 1995 Y 2003**

Tramo de edad	1991			1995			2004		
	PEA	DESOCUPADOS	TASA	PEA	Desocupados	Tasa	PEA	Desocupados	Tasa
TOTAL	858,509	138,409	16.1	1,007,882	141,224	14.0	1,357,272	159,717	11.8
HOMBRES	568,073	72,847	12.8	657,841	70,733	10.8	850,977	76,732	9.0
15-19	53,339	15,490	29.0	58,346	16,316	28.0	62,497	14,342	22.9
20-24	89,459	21,159	23.7	97,986	19,584	20.0	116,397	22,923	19.7
25-29	81,706	15,004	18.4	95,027	10,416	11.0	109,430	9,286	8.5
30-39	134,301	10,498	7.8	166,328	11,719	7.0	206,510	13,730	6.6
40-49	104,279	5,565	5.3	120,084	5,881	4.9	171,296	7,594	4.4
50-59	61,059	3,765	6.2	74,252	5,175	7.0	112,169	6,027	5.4
60 y más	43,930	1,366	3.1	45,818	1,642	6.0	72,678	2,830	3.9
MUJERES	290,436	65,562	22.6	350,041	70,491	20.1	506,295	82,985	16.4
15-19	24,559	11,230	45.7	25,930	9,242	35.6	27,634	9,710	35.1
20-24	49,352	19,092	38.7	54,497	19,416	35.6	68,710	21,495	31.3
25-29	48,508	14,909	30.7	54,973	14,996	27.3	73,111	15,127	20.7
30-39	82,951	13,610	16.4	105,345	16,475	15.6	146,776	21,686	14.8
40-49	57,306	4,997	8.7	70,078	7,416	10.6	112,956	11,500	10.2
50-59	19,769	1,562	7.9	27,983	2,458	8.8	56,679	3,025	5.3
60 y más	7,991	182	2.3	11,235	488	4.3	20,429	442	2.2

Fuente: Contraloría General de la República

sociales y de salud, y por supuesto en servicios domésticos. Sobre esta última rama de actividad económica, se observa que por cada 10 trabajadores domésticos, 9 son mujeres en el 2004,

mantiéndose la tendencia en la década.

Aún cuando no se llevan registros estadísticos relativos a la incorporación de las mujeres migrantes a las labores domésticas, ni las condiciones en que las mismas laboran, en términos generales, se advierte la existencia de una precaria situación de estas trabajadoras (jornadas extensas, bajos salarios, y situaciones de explotación de una buena cantidad de mujeres), especialmente las jóvenes y niñas, que provienen de las áreas rurales o de las extranjeras. Incluso el salario mínimo de las empleadas domésticas, establecido por ley, es el más bajo en el país (110 US \$), inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

Incluso el Código de Trabajo contribuye a la precarización del trabajo doméstico, al establecer en su artículo 231: "Las relaciones de los trabajadores domésticos se regirán por las siguientes normas: *Numeral 2: El trabajo de los domésticos no estará sujeto a horario, pero gozarán ellos por lo menos de un descanso absoluto desde las nueve (9) p.m. a seis (6) a.m. y de descanso semanal y vacaciones anuales remuneradas*".

Cuadro 3.8. POBLACIÓN OCUPADA POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD: AÑOS 1991, 1995 Y 2004

Rama de actividad	1991 a/			1995			2004			Var % Mujeres (91-04)
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Total	720,100	495,226	224,874	866,658	587,108	279,550	1,197,555	774,245	423,310	88.2
Agropecuario	183,976	178,062	5,914	171,834	162,785	9,049	215,058	194,383	20,675	249.6
Pesca	7,854	7,556	298	8,460	8,149	311	13,657	13,027	630	111.4
Minas	756	689	67	1648	1175	473	689	689	0	0.0
Industria manufacturera	69,334	47,767	21,567	92,562	64,928	27,634	112,671	67,418	45,253	109.8
Electricidad, gas y agua	8,782	7,028	1,754	8,831	6,884	1,947	8,319	7,392	927	-47.1
Construcción	25,946	25,511	435	53,571	52,743	828	90,382	88,605	1,777	308.5
Comercio al por mayor y menos, reparaciones	116,567	76,931	39,636	152,103	97,567	54,536	209,564	130,521	79,043	99.4
Hoteles y Restaurantes	26,406	14,100	12,306	27,458	12,989	14,469	60,823	26,683	34,140	177.4
Transporte	49,675	42,991	6,684	63,400	54,725	8,675	88,997	76,153	12,844	92.2
Establecimientos financieros	14,113	6,982	7,131	19,700	8,511	11,189	24,822	8,992	15,830	122.0
Actividades inmobiliarias	15,919	10,572	5,347	27,204	18,794	8,410	53,844	32,036	21,808	307.9
Administración pública	54,056	31,740	22,316	57,488	34,097	23,391	73,942	43,236	30,706	37.6
Enseñanza	42,922	12,280	30,642	50,717	17,920	32,797	67,780	22,924	44,856	46.4
Servicios sociales y de salud	24,716	8,969	15,747	27,992	9,611	18,381	43,835	15,573	28,262	79.5
Otras actividades sociales y de servicios	33,588	18,472	15,116	44,775	24,522	20,253	63,249	37,913	25,336	67.6
Servicios domésticos	41,856	3,039	38,817	51,848	6,281	45,567	69,220	8,064	61,156	57.5
Otros	3,634	2,537	1,097	7,067	5,427	1,640	703	636	67	-93.9

a/ OIT/SIAL

Fuente: OIT/Contraloría General de la República

4. Población ocupada según categoría ocupacional

En relación con la población ocupada, según categoría, el 70.6% de las mujeres ocupadas están empleadas ya sea en el sector público o privado, en tanto que esta proporción en los hombres es de 58.4%. Por otro lado, la Encuesta de Hogares para el 2004 indica que los hombres asumen mayores responsabilidades como emprendedores independientes. Mientras que el 22.8% de la ocupación femenina corresponde a trabajadoras por cuenta propia y sólo 1.5% son patronas o dueñas, el 33.6% de los hombres son trabajadores por cuenta propia y el 4.3% son patronos o dueños.

A pesar de que existen más hombres que mujeres en el gobierno, la proporción de empleos para las mujeres en el sector público es mayor que en el sector privado. En el 2004, el 21.9% de las mujeres se empleaba en el sector público, mientras que sólo el 12.6% de los hombres. No obstante lo anterior, en 1991, el gobierno proporcionaba el 31.3% de sus plazas de trabajo para las mujeres, situación que representa un desmejoramiento en el largo plazo. Pierden las mujeres 9.4 puntos porcentuales en el empleo del gobierno, mientras que los hombres sólo pierden 2.9 puntos porcentuales (cuadro 3.9).

Cuadro 3.9. POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN CATEGORÍA, AÑOS 1991, 1995 Y 2004

Actividad	1991			1995			2004		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	720,100	495,226	224,874	866,658	587,108	279,550	1,197,555	774,245	423,310
Empleado	435,582	254,169	181,413	584,667	359,834	224,833	750,710	451,878	298,832
Del gobierno	147,046	76,811	70,435	161,421	84,038	77,383	189,977	97,197	92,780
Empresa privada	247,064	174,546	72,518	354,297	255,646	98,651	491,513	346,617	144,896
Servicios domésticos	41,472	3,012	38,460	51,937	6,281	45,656	69,220	8,064	61,156
Comisión del Canal	a/	a/	a/						
Por cuenta propia	206,542	175,995	30,547	220,320	177,656	42,664	358,603	262,165	96,438
Patrono (dueño)	23,568	19,635	3,933	26,703	22,987	3,716	38,721	32,497	6,224
Trabajador familiar	36,485	31,374	5,111	34,968	26,631	8,337	49,521	27,705	21,816
PORCENTAJE									
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleado	60.5	51.3	80.7	67.5	61.3	80.4	62.7	58.4	70.6
Del gobierno	20.4	15.5	31.3	18.6	14.3	27.7	15.9	12.6	21.9
Empresa privada	34.3	35.2	32.2	40.9	43.5	35.3	41.0	44.8	34.2
Servicios domésticos	5.8	0.6	17.1	6.0	1.1	16.3	5.8	1.0	14.4
Comisión del Canal	a/	a/	a/						
Por cuenta propia	28.7	35.5	13.6	25.4	30.3	15.3	29.9	33.9	22.8
Patrono (dueño)	3.3	4.0	1.7	3.1	3.9	1.3	3.2	4.2	1.5
Trabajador familiar	5.1	6.3	2.3	4.0	4.5	3.0	4.1	3.6	5.2

a/ A partir del año 2000, los empleados de la Comisión del Canal pasan a ser empleados del Gobierno

Fuente: Contraloría General de la República

En el sector privado, sin embargo, las mujeres aumentan su participación en 2 puntos porcentuales en el período de análisis. La reducción del papel del Estado en la economía y por consiguiente la disminución de las plazas de trabajo aunado a las privatizaciones de los servicios públicos, antes en manos estatales, son las causas que originaron esta situación. En los últimos 14 años se han producido avances significativos en la participación de las mujeres en posiciones directivas tanto del sector público como privado. En 1991 sólo un 26.2% de las mujeres ocupaban cargos de gerentes y administradoras, aumentándose dicha proporción a 39.5% en el año 2004.

5 Población ocupada y desocupada por quintiles según sexo

El empleo tanto masculino como femenino se concentra en los quintiles superiores (4 y 5) y el desempleo en los quintiles intermedios (2,3 y 4).

Cuadro 3.10. OCUPADOS Y DESOCUPADOS POR QUINTIL DE CONSUMO, SEGÚN SEXO: AÑO 2003

Condición		Total	Quintil de Consumo				
			Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ocupado	No.	1,159,489	167,949	197,841	222,074	257,832	313,793
	%	100.0%	14.5%	17.1%	19.2%	22.2%	27.1%
Desocupado	No.	109,894	12,218	25,245	27,182	25,756	19,493
	%	100.0%	11.1%	23.0%	24.7%	23.4%	17.7%
Total	No.	1,269,383	180,167	223,086	249,256	283,588	333,286
	%	100.0%	14.2%	17.6%	19.6%	22.3%	26.3%
Total			Quintil de Consumo				
			Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ocupado							
Hombre	No.	731,588	123,779	138,991	143,636	154,423	170,759
	%	100.0%	16.9%	19.0%	19.6%	21.1%	23.3%
Mujer	No.	427,901	44,170	58,850	78,438	103,409	143,034
	%	100.0%	10.3%	13.8%	18.3%	24.2%	33.4%
Desocupado							
Hombre	No.	52,520	6,154	12,166	13,591	11,228	9,381
	%	100.0%	11.7%	23.2%	25.9%	21.4%	17.9%
Mujer	No.	57,372	6,064	13,078	13,590	14,528	10,112
	%	100.0%	10.6%	22.8%	23.7%	25.3%	17.8%
Total	No.	109,892	12,218	25,244	27,181	25,756	19,493
	%	100.0%	11.1%	23.0%	24.7%	23.4%	17.7%

Fuente: MEF. ENV-2003.

6. Las mujeres en la economía informal

A partir del año 2003 la Contraloría General de la República cambia significativamente la medición del desempleo informal. Según la nueva metodología se consideran informales, las personas sin seguro social, sin contrato, que trabajan en empresas de menos de 5 personas, excluyendo a los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia o como patronos. De esta forma la encuesta de hogares revela la existencia de 284,588 empleos informales no agrícolas, lo que indica una tasa de informalidad de 23.8%. Al comparar este indicador con el año 2003, se observa un leve incremento de la informalidad (0.7 puntos porcentuales).

Las mujeres, sin embargo, tienen mayor participación que los hombres en la economía informal, con 27.8% de participación en las misma, contra 21.6% de los hombres, lo que significa, en términos generales, menos goce de derechos y obligaciones con respecto a un puesto formal de trabajo. La informalidad se registra mayoritariamente en actividades relacionadas con el comercio, hogares privados con servicio doméstico, transporte, almacenamiento y comunicaciones, industria manufacturera y construcción.

**Cuadro 3.11. POBLACIÓN OCUPADA, TOTAL E INFORMAL, POR SEXO:
AÑOS 2003 Y 2004**

Detalle	2003			2004		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total Ocupados	1,145,982	748,631	397,351	1,197,555	774,245	423,310
Plenos	697,519	453,664	243,855	766,358	497,848	268,510
Tiempo parcial	173,406	103,850	69,556	175,337	99,331	76,006
Subempleo						
-Visible	53,873	36,678	17,195	53,677	36,889	16,988
-Invisible	221,184	154,439	66,745	202,183	140,377	61,806
Empleo informal no agrícola	264,320	159,319	105,001	284,589	166,985	117,604
% de informalidad	23.1	21.3	26.4	23.8	21.6	27.8

Fuente: Contraloría General de la República

El trabajo informal tiene repercusiones sobre la familia, la mujer y la sociedad, entre los que sobresalen: problemas físicos, por la falta de seguridad e higiene, afecta la comunicación de la familia; ausencia de salario fijo para cubrir gastos del hogar; salud de las mujeres, aislamiento de las mujeres porque sus múltiples ocupaciones no le permiten participar de la vida social y cultural de sus pueblos; no se contemplan las vacaciones ni la jubilación.

Al mismo tiempo que la economía informal es una alternativa que contribuye al presupuesto del hogar, ella representa inseguridad, inestabilidad, no acceso al crédito, entre otros factores que afectan la convivencia familiar. En ausencia de la participación masculina en las tareas reproductivas, las mujeres se ven afectadas en su salud mental y emocional porque en muchas ocasiones tienen que dejar solos a sus hijos e hijas, lo que genera otros conflictos dentro del hogar y una situación de alta vulnerabilidad para con los/as niños/as, adultos mayores y discapacitados.

La dotación de facilidades especiales para la atención de esta población y en horarios adecuados a sus requerimientos, es una prioridad, dado el crecimiento del sector informal en el país.

7. Brechas salariales por sexo

Los hombres tienen salarios superiores a los de las mujeres. Si bien la brecha de los salarios entre hombres y mujeres, se acorta durante el período de análisis, las mujeres continúan devengando salarios inferiores en relación a los hombres. A pesar de la mayor proporción de las mujeres en la educación superior, esto no se ha traducido en ingresos igualitarios entre los sexos, ya que las mujeres están peor remuneradas que los hombres, a medida que aumenta su calificación. Según OIT, en 1991 los ingresos medios de los hombres alcanzaban los US \$346.00, mientras que las mujeres llegaban a US \$302.00. Esta diferencia de ingresos a favor de los hombres, superaba a los de las mujeres en un 12.7%, en 1991, situación que disminuye levemente en el año 2004, cuando la diferencia porcentual se reduce a 10.9%. Vale destacar que según la educación alcanzada, los ingresos medios masculinos superan a los femeninos en todas las categorías, excepto en el nivel de ningún grado del año 2003, cuando el ingreso medio de las mujeres supera al de los hombres (cuadro 3.12). Las prácticas discriminatorias en contra de la mujer, constituye el principal factor explicativo de este comportamiento.

**Cuadro 3.12. INGRESO MEDIO MENSUAL, SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO:
AÑOS 1991 y 2003**

Nivel educativo	1991		2003	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ingresos medios	346	302	431	384
Ningún grado	220	103	193	223
Primaria	200	112	242	156
Secundaria	301	245	391	290
Vocacional	305	189	397	316
Universitaria	721	533	1,010	647

Fuente: OIT/SIAL

Según cifras de la Contraloría General de la República, en el 2004, la mediana de salario mensual es de US \$316.60, siendo mayor para hombres que para mujeres, según se observa en el cuadro 3.13. Por ejemplo, mientras que un 26.1% de las mujeres se ubicó en los tramos inferiores a los 174 dólares mensuales, un 18.8% de los hombres se ubicaba en el mismo tramo. Por el contrario, más hombres que mujeres se ubicaban en el tramo de mil y más dólares mensuales (7.5% y 6.4% respectivamente).

**Cuadro 3.13. MEDIANA DE SALARIO MENSUAL, SEGÚN SEXO,
AÑO 2004**

Salario mensual devengado	Total	Hombres	Mujeres
Salario mensual (US\$)	316.8	318.3	313.6
Total de empleados (1)	735,282	440,847	294,435
Menos de 100	10.7	9.3	12.7
100 a 124	4.2	2.9	6.2
125 a 174	6.8	6.6	7.2
175 a 249	15.2	16.7	13.0
250 a 399	29.4	31.8	25.8
400 a 599	16.2	16.0	16.5
600 a 799	6.9	6.1	8.1
800 a 999	3.5	3.1	4.2
1,000 a 1,499	3.6	3.6	3.6
1,500 a 1,999	1.4	1.4	1.4
2,000 a 2,999	1.3	1.3	1.2
3,000 y más	0.8	1.2	0.2

(1) Excluye 6,554 empleados que no declararon su salario, de los cuales 3,884 son hombres y 2,670 son mujeres.

Fuente: Contraloría General de la República

Reciente estudio realizado por el PNUD indica que existe una clara diferencia del nivel educativo entre los hombres y las mujeres. En términos promedio, los hombres alcanzan un nivel educativo de 9.1 años en promedio, mientras que en las mujeres el mismo alcanza los 11.6 años, según los datos de la encuesta de hogares, proporción que se mantiene con pequeñas diferencias respecto al año 1991 (IPEA, PNUD, 2003). Se resalta el hecho de que existe una mayor propensión de mujeres en estudios de carreras generalmente consideradas como masculinas, aumentándose su participación en áreas de ingenierías, medicina, tecnologías de información y comunicación, entre

otras. A pesar de ello, aún persiste la desigualdad salarial por un mismo trabajo realizado por hombres y por mujeres, prácticas discriminatorias y poca participación de mujeres en la actividad sindical, política, y de toma de decisiones en general.

**Cuadro 3.14. AÑOS DE ESTUDIO SEGÚN SEXO:
AÑOS 1991 Y 2000**

Sexo	Años de estudio	
	1991	2000
Hombres	8.1	9.1
Mujeres	10.8	11.6
Diferencia en años de estudio (M-H)	2.7	2.5

Fuente: IPEAPNUD, con base en la Encuesta de Hogares

Según estudios realizados por el Fondo de Población de Naciones Unidas, los diagnósticos realizados en el país coinciden en que, para las mujeres, persiste la falta de oportunidades y equidad en los empleos y en los salarios, en el acceso al poder y toma de decisiones, a todos los niveles. Igualmente, que es *persistente y sostenida la presencia de estereotipos sexistas en la educación, el trabajo, en los medios de comunicación, en el ejercicio de la justicia, la prestación de servicios públicos y en las decisiones autónomas sobre el cuerpo de las mujeres, todo lo cual la marginan de la posibilidad de desplegar su pleno potencial y de su incorporación al desarrollo* (UNFPA, 2005).

Es notorio que las brechas salariales aumentan a medida que aumenta el grado de escolaridad en las mujeres, como puede observarse en el cuadro adjunto. De tal manera que el ingreso mensual femenino con nivel universitario representa el 80.75% en relación al ingreso masculino. Cuando se trata de personas con postgrado esta relación disminuye al 69.30% y con maestría al 63.48%. La brecha salarial disminuye levemente entre las personas con doctorado, en este nivel el ingreso femenino representa el 73.23% del masculino.

Cuadro 3.15. POBLACIÓN OCUPADA DE 10 AÑOS Y MÁS DE EDAD, POR INGRESO MENSUAL PERCIBIDO, SEGÚN SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN: REPÚBLICA DE PANAMÁ, CENSO 2000.

Nivel de Instrucción	Población ocupada De 10 y más años	Ingreso mensual promedio	Ingreso mensual masculino	Ingreso mensual Femenino
Sin grado Aprobado	53,575	93.3	96.3	79.6
Primaria Incompleta	110,556	119.5	123.3	108.4
Primaria Completa	213,373	177.7	193.6	125.0
Primaria no Especificada	420	209.1	228.6	159.4
Sub-total Primaria	324,349	156.9	170.5	120.6
Secundaria Incompleta	192,423	236.6	261.5	189.9
Secundaria Completa	193,682	331.0	349.0	301.3
Secundaria no especificada	590	300.0	327.0	238.8
Sub-total secundaria	386,695	284.1	304.5	242.5
Universitaria 1-3 años	72,102	424.8	466.0	390.7
Universitaria 4 y +años	105,509	674.2	818.3	584.6
Universitaria No especificada	539	660.0	780.4	562.3
Sub-total universitaria	178,150	555.0	629.6	508.4
Post-grado	6,915	893.1	1,132.6	784.9
Maestría	9,514	1,488.2	1,907.5	1,210.9
Doctorado	1,732	2,408.8	2,627.0	1,923.7
Superior	16,283	435.6	479.2	395.8
No universitaria				
Vocacional	31,119	293.3	328.0	218.9
Enseñanza especial	1,045	141.4	154.6	111.6
No declarado	1,480	295.6	308.3	262.7

Fuente: Contraloría General de la República. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 14 de mayo de 2000

8. Mercado laboral y pobreza

La incapacidad de la economía para la generación de empleos así como la participación de la población en el mercado de trabajo, forman parte del conjunto de factores que reproducen la pobreza. Los problemas de pobreza y desigualdad, por otro lado, reflejan en gran medida las disparidades implícitas en las oportunidades económicas (Banco Mundial, 2000).

8.1. Tasas de participación en el mercado laboral según nivel de pobreza

La encuesta de niveles de vida de 1997 demostró que existe menor participación en la fuerza laboral entre los pobres que entre los no pobres, debido fundamentalmente, a una menor proporción de mujeres pobres económicamente activas. Aún cuando la tasa de participación de los hombres según nivel de pobreza no presentaba variantes significativas, una tercera parte de las mujeres pobres estaban incorporadas al mercado de trabajo en Panamá, mientras que casi la mitad de las mujeres no pobres sí estaban en el mercado activo. En el caso de las mujeres extremadamente pobres, sólo un 28% participa en el mercado laboral, situación que alcanza 25% en las áreas rurales.

Esta situación puede explicarse, por efectos de que las tasas de fecundidad son más elevadas entre los pobres y los extremadamente pobres, lo cual sumado a las carencias sociales y

oportunidades de su entorno, muchas veces ubicadas en áreas de difícil acceso, conllevan un aumento de las responsabilidades en el ámbito reproductivo. La falta de centros de atención a los/as niños/as, especialmente de niveles preescolares, distancias excesivas entre las viviendas y las escuelas, centros de salud, centros de cuidados para adultos mayores, la poca disposición de servicios de agua, electricidad, alcantarillados, entre otros, repercuten directamente en las cargas adicionales a la mujer, especialmente en las áreas rurales. De acuerdo con la FAO, la mujer en Panamá se ocupa de los huertos familiares, el cuidado de animales menores, carga el agua y la leña entre otras actividades, no obstante, en su gran mayoría son consideradas no económicamente activas.

Según la edad, la población pobre entre 15 y 17 años, tanto hombres como mujeres, tienen una mayor participación en el mercado de trabajo que la no pobre, lo cual se explica porque estos últimos permanecen más en el sistema educativo. En estas edades, lo ideal sería que los/as jóvenes se mantengan en el sistema educativo. No se observan diferencias significativas en las proporciones del resto de los tramos de edades, excepto en el grupo pobre de más de 60 años, participan mayormente que los no pobres, ya que gran parte de estos últimos no forman parte de la población económicamente activa (son jubilados).

Son más altas las tasas de participación entre los pobres sin educación y primaria, que los no pobres, como se observa en el siguiente cuadro. Menores exigencias salariales, calidad de trabajo y condiciones para ser empleado entre los pobres, explican esta situación. La participación por segmento de pobreza es similar en los niveles de secundaria y técnica.

**Cuadro 3.16. PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO LABORAL
POR GRUPOS DE POBREZA, SEGÚN EDAD Y EDUCACIÓN: AÑO 1997**
(% de la población de 15 años y más)

Área	Pobres extremos			Todos los pobres			No pobres			Total		
	H	M	Todos	H	M	Todos	H	M	Todos	H	M	Todos
Todo Panamá	80	28	56	80	30	57	77	48	62	78	43	60
Urbana	69	33	52	75	39	57	75	53	63	75	51	62
Rural	85	25	59	83	25	57	82	38	59	83	30	58
Indígena	73	32	52	74	32	53	89	47	67	75	33	54
Grupos etáreos (en años)												
15-17	56	23	43	50	18	36	25	15	20	26	16	26
18-24	85	29	60	82	34	60	75	49	61	77	44	60
25-39	88	32	59	92	37	65	95	63	78	94	55	74
40-59	90	29	61	91	33	64	92	60	75	92	54	72
60 y más	65	11	43	61	10	38	43	13	27	48	12	30
Educación												
Sin educación	72	25	45	72	22	44	64	43	39	69	21	43
Primaria	85	28	61	84	29	60	77	44	56	81	33	58
Secundaria	78	34	60	79	38	59	74	48	59	75	44	59
Técnica/otras	100	Na	100	91	47	73	86	56	72	86	55	72
Superior a/	71	39	57	87	59	70	88	46	79	88	71	78

a/ Incluye enseñanza universitaria y de postgrado

Fuente: Banco Mundial, Panamá Estudio sobre Pobreza, Encuesta de Niveles de Vida, 1997

8.2. Desempleo por nivel de pobreza

Con relación al desempleo, los no pobres tienen menores tasas que los pobres (8.7% y 10.7% respectivamente en 1997, según datos de la ENV de 1997). Es conocido que el desempleo es un fenómeno mayoritariamente urbano, lo que se evidencia en las cifras, que indican que los pobres

urbanos prácticamente doblan las tasas de los no pobres, según la misma fuente en 1997 (18.3% y 9.4% respectivamente). En las áreas rurales e indígenas, las escasas oportunidades de empleo asalariado, las personas se dedican a trabajar por cuenta propia o en actividades de subsistencia, por lo cual los datos no reflejan la problemática de estas áreas, en donde mayormente se da el subempleo (pocas horas laborables y salarios inferiores al mínimo).

Las tasas más altas de desempleo se observan entre la población con edades comprendidas entre los 15 a los 24 años. En todos los grupos de edad, la proporción de mujeres desempleadas es mayor que la de los hombres. Como se indicado, esta situación refleja las dificultades de la mujer por insertarse en el mercado de trabajo (discriminación en la contratación de mujeres y la dedicación a otras actividades en el ámbito familiar).

El desempleo por nivel educativo es mayor entre los pobres que entre los no pobres, según se observa en el siguiente cuadro. Sin embargo, llama la atención que las brechas entre los pobres y no pobres que han cursado educación superior sean más elevadas que en el resto de los niveles educativos. La diferencia más significativa se observa en las mujeres en pobreza extrema con 33.6% de desempleo, mientras que las no pobres de esta categoría educativa, tienen un 7.6% de desempleo. Factores asociados al capital social (redes, contactos, organizaciones, vinculación con autoridades, distancias, etc.) podrían explicar estas disparidades.

**Cuadro 3.17. TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN GRUPO DE POBREZA
EDAD, Y EDUCACIÓN: AÑO 1997 (% de la población de 15 años y más)**

Área	Pobres extremos			Todos los pobres			No pobres			Total		
	H	M	Todos	H	M	Todos	H	M	Todos	H	M	Todos
Todo Panamá	5.5	20.4	9.1	6.6	21.9	10.7	6.7	11.5	8.7	6.6	13.4	9.2
Urbana	9.5	44.0	20.8	11.7	29.7	18.3	7.6	11.5	9.4	8.1	12.9	10.2
Rural	4.6	23.1	8.3	5.1	21.5	8.6	4.5	11.6	6.6	4.8	15.8	7.6
Indígena	6.2	8.9	7.0	5.6	8.9	6.6	0.0	0.0	0.0	5.2	8.2	6.1
Grupos etáreos (en años)												
15-19	11.9	28.9	16.3	16.2	28.8	19.6	23.4	20.8	22.4	19.7	23.9	21.1
20-24	7.8	27.2	11.6	10.5	31.5	15.8	15.1	21.8	17.9	13.4	23.6	17.2
25-29	10.2	14.7	11.5	7.9	21.5	11.9	5.8	18.4	11.1	6.7	18.8	11.4
30-39	1.9	15.2	5.8	3.7	19.0	8.2	4.4	7.8	5.9	4.0	9.4	6.1
40-49	1.9	18.3	6.2	2.4	17.1	6.8	3.2	7.1	4.8	2.9	8.6	5.3
50-59	2.1	14.7	4.9	1.8	14.3	4.6	2.2	6.8	3.6	2.1	6.6	3.7
Más de 60	0.7	29.2	4.5	0.3	18.4	2.7	4.0	5.8	4.4	2.8	8.3	3.9
Educación												
Sin educación	2.9	15.1	7.0	3.3	16.0	7.1	4.1	7.8	5.0	3.3	14.1	6.6
Primaria	5.5	18.3	8.2	5.9	18.1	8.6	4.3	9.3	5.9	5.1	12.7	7.2
Secundaria	8.8	39.0	16.2	8.9	29.1	15.5	9.1	15.9	11.8	9.1	18.0	12.3
Técnica/otras	0.0	0.0	0.0	24.0	52.1	32.1	7.9	10.3	8.8	9.7	14.5	11.4
Superior a/	1.6	33.6	22.5	9.1	24.1	17.1	4.7	7.7	6.3	5.0	8.2	6.7

a/ Incluye enseñanza universitaria y de postgrado

Fuente: Banco Mundial, Panamá Estudio sobre Pobreza, Encuesta de Niveles de Vida, 1997

De acuerdo con CEPAL, en el 2002, en Panamá los hogares pobres tenían más desocupados y se concentraban en actividades de menor productividad, lo cual es consistente con menores remuneraciones y nivel educativo. La pobreza incide mayormente en aquellos hogares donde existen más de dos desocupados, lo mismo que en aquellos que se ocupan en actividades de baja productividad, es decir, en el sector informal (CEPAL, 2005), tal como se observa en el cuadro 3.18.

Cuadro 3.18. CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LOS HOGARES POBRES Y NO POBRES: AÑO 2002

Detalle	Hogares pobres	Hogares no pobres	Incidencia de pobreza según condición de actividad de los miembros del hogar
Al menos 1 ocupado	81.2	90.5	26.2
Al menos 2 ocupados	28.7	49.3	18.7
Al menos 1 desocupado	33.0	22.1	37.2
Al menos 2 desocupados	8.4	3.8	46.7
Jefe inactivo	16.0	19.1	24.9
Ocupados en sectores de baja productividad (a)	81.9	41.3	38.6

(a) Patronas y asalariados en establecimientos de hasta cinco personas, empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica
Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2004

8.3. Pobreza e informalidad

La ENV de 1997, encontró que cerca del 80% de los extremadamente pobres y el 70% del total de los trabajadores pobres se desempeñaban en el sector informal (gran parte como operarios diurnos, empleadas domésticas y trabajadores por cuenta propia). Tres cuartas partes de los/as trabajadores/as indígenas y prácticamente todas las mujeres pobres y extremadamente pobres se desempeñan en la economía informal. Es precisamente en este sector donde los ingresos son más bajos y no permite ningún beneficio adicional que represente mejoramientos en la conciliación del trabajo productivo y las labores del hogar.

8.4. Ingresos medios y nivel de pobreza

Con respecto a los ingresos medios por hora, los mismos son más elevados entre los grupos no pobres que entre los pobres y superiores en las áreas urbanas que en las áreas rurales e indígenas (cuadro 3.19).

Cuadro 3.19. INGRESOS MEDIOS POR HORA, SEGÚN GRUPOS DE POBREZA Y ÁREA GEOGRÁFICA: AÑO 1997

Detalle	Total
Total	2.6
Por grupo de pobreza	
Pobres extremos	1.1
Todos los pobres	1.3
No pobres	3.0
Por área geográfica	
Urbana	3.2
Rural	1.5
Indígena	1.1

Fuente: Banco Mundial, Panamá Estudio sobre Pobreza, Encuesta de Niveles de Vida, 1997

8.5. El trabajo infantil como reproductor de la pobreza

De acuerdo con el Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil en Panamá, realizado en el 2003 por la OIT, existía una población económicamente activa de niños/as en edades comprendidas entre los 5 hasta los 17 años, de 57,524. El comportamiento de

las cifras evidencia que es el sexo masculino es el que participa más en el mercado laboral. El 74.9% de los/as trabajadores/as infantiles son hombres y el 25.1% son mujeres. El segmento de la niñez trabajadora representó una participación de 7.9% de los/as menores en estas edades.

De éstos, 47,976 niños y niñas estaban ocupados/as en el 2003, según la misma fuente. El 76.9% correspondían a niños y el restante (23.1%) a las niñas (cuadro 3.19). De los niños ocupados, 4 de cada 10 están insertos en el sistema educativo. La población infantil trabajadora representan el 6.4% del total de la población en estas edades. En término de edades, el mayor número de niños/as que están ocupados se ubican en las edades de 15 a 17 años (59.3%), tanto en el área urbana como en la rural.

De acuerdo con la encuesta las personas responsables de los menores ocupados indicaron que las razones por las cuales permiten a sus niños/as trabajar, están relacionados con aspectos educativos, como la falta de un programa escolar adecuado. La principal causa de que los/as niños/as se incorporen al mercado laboral, en edades tan tempranas, corresponden a las económicas. Señala la encuesta antes citada, que de no darse un mejoramiento de las condiciones económico-monetarias de los/as responsables de los hogares, cabría esperar que esta situación les imponga dedicarse exclusivamente a la actividad laboral.

El 63.8% de la población económicamente activa de 5 a 17 años de edad tiene como único capital educativo algún grado de educación primaria y sólo un 33.3% de éstos ha terminado la primaria completa. Apenas el 24.6% tiene secundaria incompleta. Las limitaciones en la educación de esta población son particularmente alarmantes, en la medida en que la persistencia de estos patrones dificultan la inserción en actividades de mayor valoración, con lo cual se sientan las bases para la reproducción de la pobreza en estos/as niños/as. La focalización de programas hacia esta población y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los/as responsables del hogar son acciones necesarias para acceder al bienestar de esta población.

Cuadro 3.20. POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS OCUPADA, SEGÚN ÁREA, GRUPOS DE EDAD Y SEXO

Área y grupos de edad de iniciación laboral	Total			Asiste			No Asiste		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	47,976	36,882	11,094	20,137	15,385	4,752	27,839	21,497	6,342
5-9	9,325	7,720	1,605	6,686	5,567	1,119	2,839	2,153	486
10-14	25,853	20,857	5,196	9,753	7,889	2,084	16,100	12,988	3,112
15-17	12,515	8,287	4,228	3,658	2,109	1,549	8,857	6,178	2,679
No declarada	283	218	65	40	40	-	243	178	65
Área urbana	14,991	10,085	4,928	8,247	5,295	2,952	6,744	4,770	1,974
5-9	1,485	1,220	265	1,225	960	265	260	260	-
10-14	6,788	4,899	1,889	4,029	2,775	1,254	2,759	2,124	635
15-17	6,718	3,946	2,772	2,993	1,560	1,433	3,725	2,386	1,339
No declarada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Área rural	32,985	26,817	6,168	11,890	10,090	1,800	21,095	16,727	4,368
5-9	7,840	6,500	1,340	5,461	4,607	854	2,379	1,893	486
10-14	19,065	15,758	3,307	5,724	4,894	830	13,341	10,864	2,477
15-17	5,797	4,341	1,456	665	549	116	5,132	3,792	1,340
No declarada	283	218	65	40	40	-	243	178	65
Áreas indígenas	9,777	6,690	3,087	4,058	3,231	827	5,719	3,459	2,260
5-9	3,757	3,006	751	2,328	1,878	450	1,429	1,128	301
10-14	5,044	3,158	1,886	1,730	1,353	377	3,314	1,805	1,509
15-17	901	451	450	-	-	-	901	451	450
No declarada	75	75	-	-	-	-	75	75	-

Fuente: OIT, Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá

Es importante destacar que el 68.8% de los/as niños/as que trabajan residen en las áreas rurales y la mayoría de niños en la edades comprendidas entre 5 a 9 años también viven en esta área. La mitad de la fuerza laboral infantil y adolescente se dedica a actividades agropecuarias, forestales, pesca y caza, lo cual es consistente con una tasa de ocupación más alta en el área rural. Los varones tienen mayor participación (57.8%) mientras que las niñas tienen una proporción de 25.7% en este sector de actividad económica. Al trabajo de vendedores/as ambulantes, trabajadores/as de los servicios no clasificados en otro grupo, obreros y jornaleros se dedica el 16.1% de los/as ocupados/as, según la encuesta. La mayor proporción de niñas (20%) se dedica a trabajos en servicios domésticos y como vendedoras ambulantes. Los detalles se presentan en el cuadro 3.21.

**Cuadro 3.21. PEA ACTIVA DE 5 A 17 AÑOS DE EDAD,
SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE OCUPADOS: AÑO 2000 (En porcentaje)**

Sexo y condición de la actividad de ocupados	Trabajadores agropecuarios	Vendedores ambulantes	Trabajadores de servicios y vendedores y mercados	Artesanos y trabajadores de la minería, construcción, industria y mecánica y afines	Empleados de oficina	Operadores de instalaciones fijas y máquinas y afines	Otros
Total	50.1	24.5	16.1	5.4	2.1	1.1	0.7
Hombres	57.8	22.7	11.7	4.9	1.1	1.5	0.3
Mujeres	25.7	30.2	30.0	7.0	5.1	—	2.0
Ocupados	54.7	21.0	14.9	5.8	2.0	1.2	0.6
Hombres	62.2	18.5	11.4	4.8	1.1	1.6	0.4
Mujeres	29.5	29.3	26.5	8.3	4.8	—	1.6

Fuente: OIT, Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá

Según OIT, “la peligrosidad la desprotección (con inclusión de la atención de la salud), el abuso y la explotación de distinta índole, las deformaciones físicas, las distorsiones psíquicas, la exclusión, son entre otras, algunos de los riesgos que afronta día a día la fuerza laboral infantil y adolescentes con sus imaginables (e inimaginables) consecuencias que pueden perdurar a largo de sus vidas”¹⁶.

La generación de empleo decente para padres y madres es una necesidad que debe ser solucionada de forma urgente, a fin de erradicar el trabajo infantil, lo cual a su vez ayudaría en la convivencia familiar armoniosa y sostenible.

En vista de que las familias pobres presentan los mayores niveles de desocupación en el país, la formulación de políticas laborales que incidan en la generación de empleos, con énfasis en los grupos en situación de pobreza, representará un paso importante para la erradicación de este flagelo en la sociedad panameña.

9. La participación de las mujeres en la actividad sindical

Las organizaciones sindicales y el movimiento sindical en general han jugado un papel determinante en la historia social panameña. A través de luchas organizadas han contribuido a los procesos de transformación social en el país. De allí la importancia que adquiere conocer cuál es el nivel de participación de las mujeres trabajadoras panameñas organizadas, en los espacios de decisión de este sector social.

16 OIT, (IPEC) Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil en Panamá, Pág. 153

Según el informe Clara González (febrero-2002) existían siete (7) Confederaciones o centrales obreras con representación nacional, debidamente registradas en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), entidad rectora de las relaciones obrero patronales. Además una Federación de Trabajadores (la Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá) y una Federación de Asociaciones de trabajadores del sector público, la Federación Nacional de Servidores y Empleados Públicos-FENASEP) que en su caso particular su registro es ante el Ministerio de Gobierno y Justicia.

El cargo de más alto a nivel de las organizaciones sindicales, es el de Secretaría General. En la historia de la República de Panamá por primera vez una mujer, Norma Cano, de la Central Nacional de Trabajadores de Panamá-CNTP ocupó este cargo en el año 2001. El último registro de información correspondiente a la distribución de cargos en las organizaciones sindicales que se realizó para la preparación del III Informe Nacional sobre la Situación de la Mujer, Clara González, es de febrero de 2002. El cuadro elaborado al respecto, da cuenta de un total de 212 cargos de los cuales 48 son ocupados por mujeres. De este total de cargos ocupados por las mujeres, el 54% son en calidad de principal de una de las secretarías de su organización. Es importante anotar que el cargo al que más acceso tienen las mujeres es de Secretaría de Asuntos de la Mujer en primer lugar, educación, actas y correspondencias, asuntos sociales, seguridad e higiene, entre otros. Es notoria la baja participación de las mujeres en la distribución de cargos directivos, en términos generales, ya que ellas logran una cuota de participación de 23% para el año 2001.

IV LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LA CONCILIACIÓN ENTRE EL TRABAJO PRODUCTIVO Y REPRODUCTIVO

Aún cuando en el país no se ha definido una ley que de manera específica aborde el tema de la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo, se cuenta con leyes y otras normativas que contemplan algunos aspectos relacionados con el tema. Los compromisos emanados de diversas cumbres internacionales y las luchas llevadas a cabo por las organizaciones de mujeres, han contribuido a mantener, no sólo el debate productivo-reproductivo, sino también la formulación de políticas, mecanismos, leyes y acciones que propicien la igualdad entre los sexos.

La Constitución y la Legislación Laboral vigentes en el país enuncian aspectos relevantes, como por ejemplo la existencia de “la igualdad de salarios por igual trabajo”, sin embargo, gran parte de las mujeres continúan ocupando labores de menor jerarquía y son remuneradas con menor salario que los varones, a pesar de que estén realizando el mismo trabajo. Por otro lado, las tasas de participación reflejan enormes diferencias con respecto a los hombres, lo que evidencia las prácticas sexistas a la hora de la contratación de mano de obra en el trabajo.

1 La Constitución Política

Entre los principios que proclaman la igualdad entre ambos sexos, la Constitución Política vigente (promulgada en 1972 y modificada en 1978, 1983, 1994 y 2004), reconoce explícitamente que no debe existir discriminación por sexo, así como la igualdad salarial, al establecer en sus artículos 19 y 63 lo siguiente:

Artículo 19: No habrá fueros y privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Artículo 63: A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas.

No obstante lo anterior, la práctica ha demostrado que estos preceptos no se cumplen a cabalidad, ya que los niveles salariales de las mujeres son inferiores a los de los hombres. Por otro lado, si bien no existe jurisprudencia o denuncias formales denunciando la discriminación, a través de la prensa se han hecho señalamientos sobre presuntos casos en donde se han dado preferencias en la contratación de hombres en vez de mujeres.

El Estado consagra a través varios artículos, la protección de la familia y de la mujer trabajadora embarazada, así como garantiza la institucionalización de centros para la atención de los infantes.

Artículo 59: El Estado creará un organismo destinado a proteger la familia con el fin de:

1. *Promover la paternidad y la maternidad responsables mediante la educación familiar.*
2. *Institucionalizar la educación de los párvulos en centros especializados para atender aquellos cuyos madres o padres así lo soliciten.*
3. *Proteger a los menores y ancianos, y custodiar y readaptar socialmente a los abandonados, desamparados, en peligro moral o con desajustes de conducta.*

Artículo 68: *Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que está en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al incorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la Ley, la cual se reglamentará además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.*

La Corte Suprema de Justicia ha sentado jurisprudencia sobre este último artículo en los casos denunciados de incumplimiento del mismo, reafirmando de esta forma la protección de la maternidad de la mujer trabajadora¹⁷.

2. El Código de Trabajo

El Código de Trabajo, promulgado en 1972 y que está vigente a la fecha, “regula las relaciones entre el capital y el trabajo sobre la base de justicia social concretada en la Constitución Política de la República, fijando la protección estatal en beneficio de los trabajadores”.

El Título III del mismo, sobre Normas especiales de protección del Trabajo, dedica el Capítulo II al “Trabajo de las Mujeres y Menores”, destacando los siguientes artículos:

Artículo 104: *Está prohibido el trabajo de las mujeres en:*

1. *Los subterráneos, minas, subsuelo, canteras y actividades manuales de construcción civil; y*
1. *Las actividades peligrosas o insalubres determinadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.*

Estos artículos han sido declarados inconstitucionales, mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 29 de abril de 1994, reconociendo que los mismos son discriminatorios contra la mujer, debido a que “al pretenderse proteger a la mujer, se vulnera el principio de igualdad y derecho personalísimo y la libertad de la mujer a elegir el trabajo u ocupación que tenga a bien”.

Si bien establece el Código (artículo 115) la dotación por parte del Estado de centros para la atención de la niñez en lugares donde exista concentración de trabajadoras, el 62.1% del total de las mujeres inactivas han manifestado en el 2004, que no buscan trabajo, ya que tienen niños/as que cuidar, además de otras responsabilidades familiares. Lo que indica que existe un déficit de centros en los cuales las madres puedan dejar a sus hijos/as mientras ellas laboran.

Artículo 115: *El Órgano Ejecutivo y la Caja de Seguro Social, dentro del plazo de un año a partir de la vigencia de este Código, establecerá guarderías y centros infantiles ubicados en sectores industriales o comerciales, donde existe concentración de trabajadoras. En tales centros, la madre trabajadora podrá dejar a sus hijos hasta la edad escolar y allí recibirán atención médica, dietética y de recreación necesarias.*

En adición a la Constitución que consagra la protección a la maternidad, el Código establece a través de varios artículos, los derechos femeninos en la etapa de embarazo, parto y post parto. El sistema de seguridad social, que ampara el período de descanso maternal por un máximo de 14 semanas, es financiado conjuntamente por los trabajadores (7.25%) y los empresarios (10.25%). Actualmente los pagos proporcionales del/a empleador/a ascienden al 10.75% del sueldo bruto mensual y 7.25% corresponde a la cuota del empleado/a. La Caja de Seguro Social a través del

¹⁷ Código de Trabajo, página 26

programa de Enfermedad y Maternidad cubre los pagos correspondientes a la pensión de maternidad (14 semanas) de la trabajadora.

Artículo 105: La protección de la maternidad de la trabajadora es un deber del Estado.

Artículo 106: La mujer que se encuentre en estado de gravidez sólo podrá ser despedida de su empleo por causa justificada, y previa autorización judicial.

Cuando el empleador quiera despedir a una trabajadora que se encuentre en estado de gravidez, por haber incurrido en causa justificada de despido, solicitará previamente autorización a la autoridad jurisdiccional de trabajo correspondiente, ante la cual deberá comprobarse fehacientemente que existe causa justificada de despido.

La autorización se tramitará como proceso abreviado de trabajo.

En cualquier caso en que una trabajadora en estado de gravidez reciba notificación de despido de terminación de su relación de trabajo, sin que medie la autorización previa de la autoridad judicial competente, la trabajadora deberá presentar al empleador o a cualquier autoridad de trabajo un certificado médico sobre su gravidez, dentro de los veinte días siguientes al de la notificación mencionada. Si así lo hiciere, la trabajadora tiene derecho a ser reintegrada inmediatamente a su empleo y al pago de sus remuneraciones a partir de la fecha del despido. Vencido el plazo de veinte días de que trata esta norma, y hasta por el término de los tres meses siguientes, la trabajadora podrá exigir el reintegro pero con derecho a percibir salarios caídos solamente desde la presentación del certificado médico correspondiente. En caso de renuencia del empleador, la trabajadora podrá solicitar el reintegro, mediante los trámites del proceso correspondiente.

Artículo 107: Toda trabajadora en estado de gravidez gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las seis semanas que procedan al parto y las ocho que le sigan. En ningún caso el periodo de descanso total será inferior a catorce semanas, pero si hubiese retraso en el parto, la trabajadora tendrá derecho a que se le concedan, como descanso remunerado, las ocho semanas siguientes al mismo.

El empleador cubrirá la diferencia entre el subsidio económico que otorga la Caja de Seguro Social por maternidad y la retribución que, conforme a este artículo, corresponde a la trabajadora en estado de gravidez.

Cuando la Caja de Seguro Social no esté obligada a cubrir el subsidio de maternidad, la obligación que señala este artículo correrá íntegramente a cargo del empleador.

El Órgano Ejecutivo queda facultado para expedir reglamentos en desarrollo de este artículo, estableciendo períodos de licencia mayores que los aquí previstos, en actividades y oficios que por su naturaleza así lo requieran. En estos casos también se aplicará lo dispuesto en los dos párrafos anteriores.

Durante el período de licencia señalado en este artículo, bajo pena de nulidad, el empleador no podrá iniciar, adoptar no comunicarle a la trabajadora ninguna de las medidas, sanciones y acciones previstas en este Código. Para estos efectos, durante este periodo se suspenden los términos de caducidad y prescripción establecidos a favor del empleador.

Artículo 108: Para determinar la fecha de iniciación del descanso forzoso retribuido, la trabajadora presentará al empleador un certificado médico en el cual conste la fecha probable del parto. Cualquier médico que esté al servicio remunerado del

Estado, o de alguna de sus instituciones, deberá expedir gratuitamente este certificado. Si por alguna circunstancia la trabajadora en estado de gravidez presta servicios dentro del período de descanso anterior al parto, el empleador queda obligado a pagarle la remuneración correspondiente, más una suma igual en concepto de indemnización, sin perjuicio de las sanciones legales que corresponda imponerle.

Artículo 109: *La trabajadora en uso de licencia por gravidez no podrá prestar servicios por cuenta ajena.*

Artículo 110: *Si durante los períodos de descanso a que se refiere la norma anterior, se produjera enfermedad como consecuencia del embarazo o el parto, la trabajadora tendrá derecho a que los descansos le sean prorrogados por el término que compruebe mediante certificado médico.*

El período que resulte de la prórroga de los descansos, será satisfecho íntegramente a la trabajadora mediante subsidio de la Caja de Seguro Social, siempre que estuviere afiliada a ésta. Si la caja de Seguro Social no tuviere obligación se aplicará la regla dispuesta en el artículo 107.

Artículo 111: *La retribución del descanso forzoso se fijará de acuerdo con el último salario, o el promedio de salarios devengados durante los últimos cientos ochenta días, si éste es mayor que aquél.*

Artículo 112: *Si se trata de aborto, de parto no viable, o de cualquier otro caso anormal de parto, el descanso forzoso retribuido se fijará de acuerdo con las exigencias de la salud de la interesada, según resulte del certificado médico y de las prescripciones del facultativo que la atiende.*

Durante el período de lactancia, el Código señala claras disposiciones a favor de la madre con el fin de amamantar a sus hijos, lo cual implica gastos a ser sufragados por el/la empleador/a. Si bien el espíritu del artículo es propiciar condiciones adecuadas para el desarrollo de la mujer y su hijo/a, este artículo no se cumple por los costos adicionales que representa para la empresa y además puede conducir a los/as empleadores/as a preferir varones en vez de mujeres.

Artículo 114: *Toda madre cuando esté lactando dispondrá en los lugares donde trabaja de un intervalo de quince minutos cada tres horas, o, si lo prefiere, de media hora dos veces al día durante sus labores, con el objeto de alimentar a su hijo. El empleador le procurará algún medio de descanso dentro de las posibilidades de sus labores y mantendrá en número suficiente sillas o asientos a disposición de las trabajadoras. El tiempo empleado para tal fin, deberá computarse para el efecto de la remuneración de la trabajadora, como tiempo de trabajo efectivo, al igual que los intervalos antes mencionados.*

Todo empleador que ocupe en el local o lugar de trabajo más de veinte (20) mujeres, quedará obligado a acondicionar un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos. Este acondicionamiento se hará dentro de las posibilidades económicas del empleador, a juicio y con el visto bueno de la Dirección General o Regional de Trabajo.

Artículo 116: *La mujer en estado de gravidez no podrá trabajar jornadas extraordinarias. Si la trabajadora tuviere turnos rotativos en varios periodos, el empleador está obligado a hacer los arreglos necesarios para que la trabajadora no tenga que prestar servicios en las jornadas nocturna y mixta. El turno que se le señale para estos efectos será fijo y no estará sujeto a rotaciones. El empleador hará también los arreglos necesarios con el objeto de que la trabajadora en estado de gravidez no efectúe tareas inadecuadas o perjudiciales a su estado.*

En relación con el acoso sexual, el Código de Trabajo prohíbe tales prácticas, lo que funciona para ambos sexo.

Artículo 128: Establecimiento de un procedimiento equitativo confiable y práctico para investigar reclamos presentados con relación al acoso sexual y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Artículo 138: Dispone prohibir a los empleadores realizar actos de acoso sexual.

En términos generales, las transformaciones de la política económica se han traducido en cambios importantes en la política laboral, la cual está orientada a la reducción de costos laborales mediante la flexibilización de las modalidades de contratación y las indemnizaciones por despido. Entre estos cambios se destacan los siguientes:

- La obligatoriedad de trabajar en jornadas extraordinarias en empresas dedicadas a la exportación.
- La disminución del pago por indemnización en caso de despido.
- La eliminación de la estabilidad en el empleo
- Permitted el trabajo con base en la productividad.
- La redefinición del concepto de salario;
- La apertura de agencias privadas de colocación, antes en manos del Estado.
- Se limitó la obligatoriedad de negociar convenios colectivos. Sólo podrán hacerlo aquellas que tienen más de dos años de estar operando.

En adición a los cambios de la legislación laboral, en el país se crean legislaciones paralelas que incluyen a trabajadores nuevos e incluye modificaciones, tales como la reducción del pago de la jornada extraordinaria de trabajo entre otros, con el fin de crear zonas procesadoras para la exportación y posteriormente, zonas económicas especiales y promover la pequeña empresa.

2.1. Sobre el salario mínimo

De acuerdo con la Ley laboral, el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores. Normalmente, éste se establece de acuerdo con el costo de la canasta básica de alimentos. El mismo es revisado cada dos años y se establece por actividad económica y región. Se establece por horas, por lo tanto, varía de acuerdo a si la jornada es de 40, 45 ó 48 horas.

El salario mínimo asciende actualmente a US\$ 260.00 mensuales en promedio, para una jornada de 48 horas a la semana. En el caso de las empleadas domésticas, el salario mínimo es de US\$ 110.00 mensuales. Se destaca que en el sector construcción, el salario mínimo promedio es de US\$ 400.00. Se observa que las actividades económicas en que se concentran las mujeres, predominan salarios más bajos (servicios, empleo doméstico), situación que se ha analizado en el capítulo 3.

2.2. Sobre el tiempo de trabajo

La jornada diaria es de 8 horas y 48 horas a la semana. El exceso de trabajo debe pagarse con un recargo que depende de la jornada de la siguiente manera:

- 25% por el tiempo extra laborado en la jornada diurna
- 50% por el tiempo extra laborado en la jornada mixta
- 75% por tiempo extra laborado en la jornada nocturna o en la prolongación de la jornada mixta.

- No se puede trabajar más de 3 horas extras en un día ni más de 9 a la semana. Cualquier excedente debe pagarse con un recargo adicional de 50% sobre los recargos.

En hoteles, almacenes, restaurantes, centros de llamadas, casinos, hospitales, universidades se trabaja largas jornadas de trabajo (en promedio 12 horas diarias). La mayor parte del personal que labora en estos establecimientos, son mujeres. Adicionalmente a estas jornadas extensas, las jefas de familia, madres y otras, realizan trabajos domésticos lo que implica una sobre carga a su salud física y mental.

Estas largas jornadas limitan a las y los trabajadores a conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares. Un horario de trabajo semanal hasta de 40 horas permitiría mayormente conciliar trabajo productivo y reproductivo y distribuir las responsabilidades domésticas más equitativamente entre los integrantes del hogar.

2.3. Sobre licencias y permisos

La mujer tiene derecho a 6 semanas antes del parto y 8 semanas después de éste. La misma la paga la Caja de Seguro Social, siempre que la trabajadora hubiese estado afiliada a esta entidad durante los últimos 10 meses. De no ser así, el empleador deberá hacer el pago correspondiente. Ésta gozará de protección contra el despido por un año, a partir del parto. Este derecho se hace extensivo a todas las mujeres que trabajan para el gobierno o la empresa privada.

2.4. La Convención Colectiva de Trabajo

El Título II del Código de Trabajo, se refiere a las Convenciones Colectivas de Trabajo, como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y por la otra, uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores” (Artículo 398). Es decir, la negociación colectiva se constituye en un instrumento importante para la promoción de igualdad de oportunidades en el trabajo, ya que en la misma se acuerdan mejoras de las condiciones existentes.

En términos generales, un análisis de las principales cláusulas pactadas en los convenios colectivos en el país, implica pocos avances en la inclusión de temas de género en la negociación colectiva y la mayor parte de los beneficios que se pactan en estos convenios no representan mejoras con respecto al Código de Trabajo o la Constitución. La poca presencia femenina en la dirigencia sindical, así como la falta de conocimiento de la ley por parte de las mujeres contribuye a que exista poco avance sobre esta situación. A ello se agrega que en el país no existe una organización sindical fuerte en las actividades que concentran la mano de obra femenina (servicios, educación, empleo doméstico).

La licencia por maternidad, el fuero de maternidad, los permisos remunerados para acompañar a sus hijos e hijas por razones de salud y educación, acoso sexual entre otros forman parte del Código de Trabajo y no sufren modificaciones o avances con la negociación de una convención colectiva. Más aún, en el Código se establece que “Toda madre cuando esté lactando dispondrá en los lugares donde trabaja de un intervalo de 15 minutos cada tres horas, o de media hora dos veces al día, con el objeto de alimentar a sus hijos”. y ninguna empresa en Panamá, da cumplimiento a este mandato y las organizaciones sindicales no se pronuncian al respecto.

La dirigencia sindical no ha logrado ampliar la licencia por maternidad, el fuero maternal, disminución de la jornada durante el embarazo, u otras conquistas establecidas en la Constitución y las leyes vigentes.

Por otro lado, no se han negociado cláusulas que comprometan o beneficien a los hombres como parte de la familia y en el marco de compartir las responsabilidades familiares. No existe licencia por paternidad ni protección contra el despido del padre en el caso de nacimiento de un hijo o hija.

No obstante lo anterior, entre los principales avances en las convenciones colectivas pactadas relacionados con el mejoramiento de las responsabilidades familiares se encuentran las siguientes:

- Ayuda económica y permisos remunerados en caso de matrimonios, nacimientos de hijos, defunciones o calamidades domésticas. La mayor parte de los convenios colectivos celebrados en el país, prevén permisos por el nacimiento de hijos de sus cónyuges.
- Becas y ayudas para útiles escolares.
- Facilidades para adquisición y mejoramiento de viviendas.
- Apoyo para continuar estudios (permisos remunerados, ajuste de horarios, ayuda económica).
- Seguro colectivo de vida. Incluye seguros médicos para sus familiares.
- Planes de retiro.
- Permisos para la asistencia al médico para acompañar a los (as) hijas menores. Independientemente del sexo, las organizaciones sindicales tienden a incluir esta cláusula.
- Permisos por fallecimiento del cónyuge.
- Subsidios por nacimientos de hijos, para apoyo escolar, para gastos de entierros.

Es importante señalar que la cobertura de la legislación laboral en el país, incluyendo la convención colectiva, se limita a las y los trabajadores de la empresa privada y dentro de éstos, a aquellos que cuentan con sindicatos dentro de sus organizaciones.

3. El Código de la Familia

El Código de la Familia, aprobado mediante la ley No. 3 de 17 de mayo de 1994, consagra como principios fundamentales para la aplicación e interpretación de la misma, la unidad familiar, la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges, la igualdad de las hijas e hijos y la protección de los menores de edad. La presente disposición legal, propende hacia la conciliación entre lo productivo y reproductivo, así como al reconocimiento de los derechos de las mujeres.

El Código de la Familia remarca la obligatoriedad del Estado para proporcionar servicios médicos gratuitos a la maternidad, así como la protección del fuero de maternidad, lo mismo que propiciar la salud integral de la población, en los siguientes artículos.

Artículo 699: El Estado, en todos los núcleos de población, dotará de los servicios de asistencia médica y sanitaria gratuita a la madre gestante durante el embarazo, el parto y el puerperio, si ella no pudiera sufragarlos, y también, subsidio alimentario, si estuviere desempleada o desamparada.

Sobre este particular vale destacar que en las áreas rurales y de difícil acceso, la atención profesional al parto es de un 85.3% y que además, en el país no se da subsidio alimentario para las gestantes y madres. Aún cuando la cobertura de los servicios de salud en general se han incrementado en el país, se observan grandes disparidades según provincia, destacándose, por ejemplo, que en el caso de la cobertura de vacuna contra el sarampión existen regiones donde esta oscilan entre 59.8% y 81%, muy por debajo del 100% existente en otras provincias.

Artículo 704: Es deber del Estado suministrar los recursos disponibles, a fin de ofrecer a toda la población el derecho a contar con los servicios públicos de salud integral.

Artículo 719: Las mujeres en estado de gestación que prestan servicio remunerado a empresas públicas o privadas, gozarán del fuero de maternidad que establece la Constitución Nacional.

El fuero de maternidad es un beneficio que gozan las mujeres laboran para la empresa privada o el gobierno y que les ofrece estabilidad en el empleo durante su embarazo y hasta un año luego de haber dado a luz. Sin embargo, este beneficio no es extensivo a aquellas mujeres que trabajan por cuenta propia en el sector informal o que forman parte de la población no económicamente activa.

Artículo 721: El Estado incentivará todas las iniciativas del sector privado, de congregaciones religiosas y de grupos cívicos nacionales o internacionales, con miras a la creación de centros o establecimientos de asistencia, habilitación y rehabilitaciones para menores, ancianos y minusválidos.

Artículo 725: El Estado apoyará la creación de centros, albergues y hogares para la atención integral de los menores y minusválidos en todo el territorio nacional, con preferencia en los lugares que no reciban los beneficios de la acción estatal y de la seguridad social organizada.

Por su lado los artículos 364 - 375 del Código de la Familia, prevén la atención de la población adulta mayor en hogares sustitutos e indica los requisitos que deben cumplir éstos bajo tutela de Población Adulta Mayor. De esta forma, se contribuye a la reducción de las responsabilidades de la mujer en el hogar.

Artículo 569 se refiere a las políticas de prevención, protección y promoción del bienestar de los ancianos.

Artículo 725 contempla que el Estado apoyará la creación de Centros, Albergues y Hogares para la atención integral de los ancianos

4. Otras normativas nacionales

Existe un conjunto de normas adicionales, que contribuyen a la conciliación del trabajo productivo y reproductivo, y que permiten el alivio de la carga que la sociedad ha impuesto a la población femenina, entre las que sobresalen las siguientes:

- Ley 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. La misma tiene el objetivo de desarrollar por parte del Estado una política de igualdad de oportunidades para las mujeres tendientes a lograr la integración plena de las mujeres panameñas al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país. La misma se divide en los siguientes títulos:
 - Título I: De la Ley de Igualdad de Oportunidades. Se instituye como política del estado que el principio de igualdad de oportunidades regirá en todas las acciones, medidas y estrategias que ejecute el Gobierno. Para ello, se designa al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia¹⁸, como el organismo estatal encargado de la coordinación,

¹⁸ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social, Ley 29 de 1 de agosto de 2005.

promoción, desarrollo y fiscalización de la política pública de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres a través de la Dirección Nacional de la Mujer.

- Título II: De los Derechos que contiene la igualdad de oportunidades. El mismo se subdivide en 13 capítulos que desarrollan las políticas públicas en 11 área temáticas: Desarrollo humano y económico, poder y participación, equidad jurídica, familia, trabajo, violencia contra las mujeres, salud, vivienda, educación y cultura, medios de comunicación social, medio ambiente, grupos de especial interés (las niñas, las jóvenes, las adultas mayores, las indígenas, las campesinas, las afro-panameñas, las discapacitadas y las privadas de libertad),
- Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa (Incorpora la figura del acoso sexual como causa de destitución directa y protege a las trabajadoras en estado de gravidez).
- Ley No. 27 de 16 de junio de 1995, por la cual se tipifican los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores.
- Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995, que dicta normas que regularizan y modernizan las relaciones laborales (se incorpora la figura de acoso sexual como causa justa de despido, se prohíbe al empleador tener esta conducta y se establecen normas favorables a las mujeres como los artículos 14, 16, 18 y 28.
- Ley No. 50 de 23 de noviembre de 1995, por la cual se protege y fomenta la lactancia materna.
- Ley No. 54 de 7 de diciembre de 1999, que reforma al régimen del seguro voluntario de la Caja de Seguro Social para incorporar a la persona que se dedique a la atención de su familia.
- Ley No. 38 de 10 de julio de 2001, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente (Reforma la Ley No. 27 de 16 de junio de 1995, y adiciona artículos al Código Penal, tipifica la violencia como un delito contra el pudor y la libertad sexual).
- Decreto Ejecutivo N ° 3 De 28 de enero de 1999; por el cual se dictan normas para la apertura y funcionamiento de los Centros de Atención Diurno, Hogares o Albergues para Adultos (as) Mayores.

V. POLÍTICAS Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON LA CONCILIACIÓN ENTRE TRABAJO PRODUCTIVO Y REPRODUCTIVO

Los avances en materia de políticas conciliatorias, expresadas como tales en Panamá, son todavía un desafío, si bien en el aspecto formal, existen planes, programas y políticas que abordan la equidad, la igualdad de oportunidades y el bienestar de la familia. Igualmente, se han creado importantes bases jurídicas para la eliminación de la discriminación contra las mujeres. A través de las entidades públicas, se llevan a cabo planes y programas que se orientan hacia la conciliación de las labores del hogar con el trabajo productivo, especialmente aquellos dirigidos hacia la creación de centros de cuidado infantil y de dependientes. Destaca que, en general, la atención de adultos mayores es poco atendida por el Estado, y los centros existentes a la fecha son administrados a nivel privado o por instituciones patrocinadas económicamente por el Estado. No obstante, el gobierno brinda apoyo, a través de subsidios, a organizaciones no gubernamentales, iglesias y a particulares en relación con centros de atención preescolar, así como centros para la atención de adultos/as mayores. Vale observar, sin embargo, que estos centros tienen una cobertura insuficiente de la población.

1. Programas de educación preescolar

1.1. Características de los servicios de educación preescolar

El horario de atención de la educación preescolar en el país es de tres horas (de 60 minutos), mientras que el de la escuela primaria es de 5 horas (de 60 minutos) y el de la secundaria es de 6 horas (de 60 minutos). Las escuelas funcionan durante 180 días al año. Si se compara este horario con la jornada de trabajo del gobierno y de la empresa privada, que es de 8 horas diarias (y con jornadas de 5 a 6 días a la semana respectivamente), se puede observar claramente que existe una desconexión entre los horarios de los/as niños/as y el horario de trabajo de los padres. Esa situación dificulta que ambos, padres y madres con hijos/as pequeños, participen del mercado de trabajo, continúen sus estudios o realicen otras actividades fuera del hogar. Dada esta situación, la atención preescolar como política pública por parte del Estado adquiere especial relevancia en el tema de conciliación entre trabajo productivo y reproductivo, ya que contribuye a la mayor incorporación de la mujer al mundo laboral, además que permite una mejor redistribución en los roles del ámbito reproductivo, por parte de los diferentes integrantes del hogar. Facilita además que la mujer se incorpore más a la educación, así como en actividades políticas y comunitarias.

Si bien la cobertura de la educación preescolar ha aumentado considerablemente (8% en 1970), todavía no sobrepasa el 52% de atención a nivel nacional (2005), tal como se señala en el Segundo Informe de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (PNUD, 2005). La cobertura de la misma es muy inequitativa como puede observarse en el cuadro 5.1. Las diferencias son abismales entre los grupos no pobres y los grupos indígenas pobres, así como la desproporción en las áreas rurales comparadas con las urbanas. Además es importante notar que en las áreas urbanas, como resultado de la existencia de un segmento de la población con mayores niveles de ingresos de las familias, el porcentaje no cubierto por la educación pública lo más probable es que este siendo atendido por establecimientos privados, lo que es menos común en las áreas rurales.

**Cuadro 5.1. COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR SEGÚN GRUPO DE POBREZA:
AÑOS 1997 (En Porcentaje)**

Año	No pobres	Total pobres	Pobres urbanos	Pobres rurales	Pobres indígenas	Total País
1997 a/	68	26	46	23	14	32.2
2005 b/	Nd	Nd	nd	nd	nd	52.0

a/ Encuesta de Niveles de Vida 1997

b/ Ministerio de Educación.

Fuente: MEF. Encuestas de Niveles de Vida 1997 y Ministerio de Educación.

Las cifras demuestran que los hogares más pobres son los que menos acceso tienen a la educación preescolar y que las brechas entre las niñas y varones son más grandes en el quintil de mayores ingresos. Por lo tanto, para que la atención preescolar tenga mayores efectos en la conciliación trabajo productivo y reproductivo, debe tener mayor cobertura y debe atender más a los grupos menos favorecidos.

**Cuadro 5.2. TASAS NETAS DE MATRÍCULA EN PREESCOLAR, POR QUINTILES:
AÑO 1997 (En porcentaje)**

Año 1997	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Pre-kinder (3-4 años) Total	2	6	6	10	21
Varones	2	5	7	11	31
Niñas	2	7	6	9	14
Pre-primaria (5 años)	14	45	59	74	79
Total					
Varones	13	46	61	73	88
Niñas	15	43	57	74	74

Fuente: MEF. ENV 1997

La educación preescolar tiene varios dividendos: por un lado disminuye los índices de repitencia en la escuela primaria, permite el acceso a programas de nutrición y vacunas ofrecidos por el sistema público de salud, y por otro lado le permite a las madres realizar trabajo remunerado. Los grupos de población más pobres son los menos cubiertos por la educación preescolar y es donde menos trabajo remunerado realizan las mujeres. De ahí la importancia de lograr la cobertura universal en el país.

También puede ocurrir que al disminuir el empleo entre las madres, disminuya la probabilidad de que los menores asistan al preescolar. Es probable que se registre una mayor asistencia al preescolar en los hogares jefatureados por mujeres solas, dada su necesidad de incorporarse al trabajo remunerado. Por lo que la mayor participación laboral de las madres tiene un efecto neto en la asistencia de los hijos e hijas al preescolar, y viceversa. Además influyen la condición socioeconómica de la familia, el nivel educativo alcanzado, la disponibilidad física de los centros de educación, las distancias entre los hogares y los centros, entre otros factores. En el caso de la población indígena influyen factores culturales, como el hecho de no hablar español lo cual limita su inserción escolar en el sistema educativo.

De hecho, la distribución de la oferta educativa en preescolar es muy desigual entre el sector público y el particular y entre las provincias y comarcas como puede observarse en el cuadro 5.3. En el año 2003, 81.9% de la matrícula preescolar corresponde a la educación pública y el 18.1% a la particular. Se produce una concentración en la provincia de Panamá (47.1%), con una cobertura

mínima en las comarcas indígenas y en las provincias con mayor población indígena y que además hacen frontera con Costa Rica (Bocas del Toro) y Colombia (Darién). Estas provincias y comarcas son las más afectadas por la pobreza, la desnutrición, la mortalidad infantil y de menores de 1 año, y contradictoriamente son las que menos oferta reciben por parte del Estado.

Aún no se ha logrado la cobertura total de la población en edad preescolar, cómo se ha visto en las cifras señaladas. Se aspira alcanzar una cobertura del 80% en el año 2009. Lo más importante es que se llegue a los grupos humanos más marginados y carentes de oportunidades, es decir a la población rural tanto indígena como no indígena.

**Cuadro 5.3. MATRÍCULA OFICIAL Y PARTICULAR EN EL NIVEL PREESCOLAR
POR PROVINCIA Y COMARCAS: AÑO 2003. (En porcentaje)**

Provincia	Total	Oficial	Particular
Total	100.0	81.9	18.1
B. del Toro	2.5	2.3	0.2
Coclé	8.5	7.9	0.6
Colón	7.6	6.2	1.4
Chiriquí	10.2	8.3	1.9
Darién	1.2	1.2	0.0
Herrera	4.7	4.4	0.3
Los Santos	2.9	2.8	0.0
Panamá	47.1	33.9	13.2
Veraguas	6.1	5.7	0.3
Emberá	0.4	0.4	0.0
Kuna Yala	1.7	1.7	0.0
Ngöbe-Buglé	7.1	6.9	0.1

Fuente. CGR. DEC. Panamá en Cifras 1999-2003

1.2 Programas de educación inicial

En Panamá los programas de educación preescolar se dividen en dos tipos principales. El primer tipo se denomina 'educación inicial' y consta de tres programas que buscan fomentar la socialización entre los infantes, además de entregar alguna medida de intervención en el aspecto de la nutrición, conjuntamente con proporcionar un servicio del cuidado de niños y niñas. El segundo tipo de programa es el kindergarten formal para niños y niñas, el cual es el programa regular de preescolar, y comprende la atención de niños/as en edades de 4 y 5 años y se imparte en escuelas regulares.

Las diferencias entre los programas no son tan claras. En ambos tipos de programas se incluye una mezcla de diferentes edades.

Los principales programas del nivel de educación inicial son los siguientes:

- Las **Escuelas de Párvulos** que proporciona el MEDUCA, para la población infantil menor de 4 años;
- Los **Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI)** para los menores entre 2 y 6 años. Estos Centros funcionan tanto en estructuras propias, en escuelas establecidas o en casas particulares, donde las madres o personas de la comunidad, que han asistido a cursos especiales, atienden a la niñez.

- Los centros en el lugar de trabajo que se conocen como **Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF)** para menores entre 3 y 4 años. Los mismos son promovidos bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social - MIDES, antes Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. También existen Centros Municipales formales, bajo la tutela de los municipios y COIF que son atendidos por instituciones gubernamentales (Ministerio de Desarrollo Social, Lotería Nacional, Banco Nacional, Caja de Ahorros, entre otros) y que atienden a niños desde su nacimiento y hasta los 7 años.

También funcionan programas de **Educación Inicial en el Hogar** que son atendidos por madres en sus propias comunidades, quienes son entrenadas por el Ministerio de Educación.

La matrícula total de la educación preescolar para el año 2004, ascendió a 79,366 niños y niñas, comprendidas en edades desde su nacimiento hasta los siete años, como se muestra en el siguiente cuadro. La información corresponde tanto a dependencias oficiales como particulares y contiene información por programa y según sexo. A nivel de edades, los niños y niñas de 5 años tienen la mayor participación en los centros preescolares, con 62.2% en el año 2004.

Cuadro 5.4. MATRÍCULA TOTAL EN LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, POR PROGRAMA, EDADES Y SEXO: AÑO 2004

Edades	Total	Total		Lactantes		Maternal		Pre-jardín		Jardín	
		Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Total	79,366	40,175	39,191	532	457	2,696	2,597	-	-	-	-
Menos de 1 año	398	204	194	204	194	-	-	-	-	-	-
1 año	1,028	537	491	203	175	334	316	-	-	-	-
2 años	1,524	809	715	78	57	731	658	-	-	-	-
3 años	3,079	1,585	1,494	47	31	1,527	4,463	11	-	-	-
4 años	20,198	10,128	10,072	-	-	98	80	10,025	9,992	3	-
5 años	49,344	24,988	24,356	-	-	6	10	777	778	24,205	23,568
6 años	3,709	1,875	1,834	-	-	-	-	-	-	1,875	1,834
7 años	86	51	35	-	-	-	-	-	-	51	35

Fuente: Ministerio de Educación

En relación con los grupos de infantes en educación inicial no formal, sobresalen los CEFACEI y el Programa de Educación Inicial en el Hogar, de reciente creación. La información relativa al número de centros y matrícula de estos programas se presentan en el siguiente cuadro.

El Programa de Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI), ha sido instaurado con el apoyo del Banco Mundial, abarcando cerca de 983 centros en el año 2004. La matrícula promedio que atienden estos centros es de 20 niños y niñas cada uno. Estos centros, que funcionan desde 1997, brindan Educación Inicial para niños de comunidades de extrema pobreza y además les brindan meriendas nutricionales, en regiones urbano-marginales, rurales e indígenas. Los CEFACEI llenan un vacío en la educación preescolar, porque además de la atención educativa, brindan los servicios nutricionales.

Otro programa novedoso que adelanta el MEDUCA es el de Educación Inicial en el Hogar, que es un programa educativo no convencional, dirigido a las familias, para que actúen como agentes educativos de sus hijos e hijas menores de 6 años, cuya dispersión no les permite tener en sus comunidades un Jardín de Infancia. En el año 2004 existían 627 grupos que atendían a 12,464 niños y niñas.

**Cuadro 5.5. GRUPOS DE EDUCACIÓN INICIAL NO FORMAL
Y MATRÍCULA, POR PROVINCIA: AÑO 2004**

Provincia	CEFACEI			Educación Inicial en el Hogar			
	Número de grupos	Matrícula		Número de grupos	Adultos participantes	Niños/as atendidos/as	
4 años		5 años	Total				
Total	983	8,728	9,537	18,265	627	6,232	12,484
Bocas del Toro	73	812	921	1,733	53	584	1,168
Coclé	110	887	1,113	2,000	52	691	1,382
Colón	81	1,065	807	1,872	42	458	916
Chiriquí	138	1,504	1,812	3,316	110	1,406	2,812
Darién	37	349	377	726	26	296	592
Herrera	28	296	321	617	39	492	984
Los Santos	27	287	239	506	33	432	864
Panamá	30	383	427	810	6	71	142
Centro							
Panamá Este	44	479	408	887	36	332	664
Panamá Oeste	93	919	1,062	1,981	42	320	640
San Miguelito	43	410	663	1,073	6	77	154
Veraguas	116	1,057	1,195	2,252	79	965	1,930
Kuna Yala	23	300	192	492	8	108	216

Fuente: Ministerio de Educación

1.3. Otros programas para la atención a la niñez

Existen otros programas orientados hacia la facilitación de los cuidados y atención de los/as niños/as en Panamá, que se llevan a cabo a través de instancias gubernamentales así como por organizaciones no gubernamentales y asociaciones y que tienen incidencia en la conciliación del trabajo productivo y reproductivo. La dotación de alimentos corresponde a los principales programas que se llevan a cabo, los cuales representan ayudas significativas para que las familias accedan al mejoramiento de su bienestar. La satisfacción de necesidades mínimas a la población, especialmente a los/as niños/as en los centros escolares, permite que los/as responsables del hogar puedan dedicarse a otras actividades fuera del hogar.

Entre los principales programas se mencionan los siguientes:

- **Atención a niños en Hogares de cuidados diarios:** Proyecto dedicado al cuidado de los niños/as cuyas madres trabajan y residen en comunidades apartadas y marginadas. El mismo lo desarrolla el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, dirigido a 3,500 menores de cinco años.
- **Centros Parvularios:** La Dirección de Niñez y Adopciones del Ministerio de Desarrollo Social financia a 105 Centros Parvularios que atienden a 3,579 niños y niñas en el ámbito nacional. Además se desarrollan los siguientes programas: Con Pasos Seguros hacia el Futuro; Promoción educativa a la niñez y a la adolescencia; Erradicación del Trabajo Infantil en el vertedero; Programa de Orientación Infantil; Adopciones, Supervisión y Evaluación Técnica a Instituciones de Protección; Proyectos Especiales; Hogares Sustitutos; Casas Hogares; entre otros.
- **Programas de alimentación y nutrición:** a continuación se presentan los principales programas de alimentación y nutrición que se llevan a cabo actualmente en el país:

PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN
PANAMÁ, 2005

INSTITUCIÓN	PROGRAMA	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA	PRESUPUESTO
Ministerio de Salud (MINSA)	Alimentación Complementaria Entrega de nutricional a través de instalaciones de salud.	<ul style="list-style-type: none"> Niños de 6 a 59 meses con desnutrición Embarazadas bajo peso 	Nivel nacional	2005: B/. 1,796,000
	Suplementación con hierro y ácido fólico Distribución en Centros de Salud y en escuelas.	<ul style="list-style-type: none"> Niños menores de 5 años Embarazadas y puérperas Escuelas de primaria 	Nivel Nacional con énfasis en Distritos de pobreza.	2005: B/. 544,000
	Suplementación con Vitamina A Entrega de megadosis de vitamina A cada 6 meses.	<ul style="list-style-type: none"> Niños menores de 6 a 59 meses Puérperas 	Distritos prioritarios	4 centavos por capsula.
Secretaría Nacional del Plan de Alimentación y Nutrición (SENAPAN)	PAISS Atención primaria en salud en las comunidades a través de contratación de otras organizaciones de salud	<ul style="list-style-type: none"> 179,000 habitantes de 10 regiones de salud del país. 	Nivel nacional con énfasis en Distritos prioritarios	B/. 25 a B/. 30 por persona atendida por año (BID/MINSA)
	Bono Familiar Bono para compra de alimentos condicionado a cumplimiento de compromisos.	<ul style="list-style-type: none"> Familias de bajos ingresos en distritos de pobreza extrema. 	Para el 2005, 4,200 familias de Santa Fe y Mirón.	2005: B/. 771,750 (B/. 35 por familia/mes)
	Comedores comunitarios Almuerzos de lunes a viernes.	<ul style="list-style-type: none"> Familias y personas en situación de riesgo. 	10 comedores comunitarios en el país	2005: B/. 60,000
Fondo de Inversión Social (FIS)	Programa Nacional de Nutrición escolar. Almuerzos escolares	<ul style="list-style-type: none"> Estudiantes en corregimientos de pobreza. (160,000) 	Escuelas en corregimientos de pobreza	2005: B/. 2,440,232

INSTITUCIÓN	PROGRAMA	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA	PRESUPUESTO
Ministerio de Educación (MEDUCA)	Alimentación complementaria. Merienda y almuerzos escolares.	<ul style="list-style-type: none"> Estudiantes de escuelas primarias oficiales 	<p>Meriendas: Nacional</p> <p>Almuerzos: Distritos prioritarios.</p>	<p>2005: B/. 14,669,069</p>
	Salud Escolar Actividades de salud en coordinación con MINSA y CSS	<ul style="list-style-type: none"> Estudiantes de escuelas primarias oficiales 	Nacional	Recurso Humano
	Producción de alimentos Apoyo para huertos y granjas escolares	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas primarias oficiales (800 escuelas para el 2005) 	Nacional con énfasis en áreas rurales	2005: B/. 84,195
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)	Proyecto de combate a la pobreza rural Granjas familiares con agricultura sostenible- GRAPAS	<ul style="list-style-type: none"> Familias rurales de bajos ingresos con más de 2 hectáreas de tierra. 	Distritos prioritarios en Veraguas, Los Santos, Herrera y Comarca Ngöbe.	Seguimiento en negociación con el Banco Mundial
	Huertas orgánicas agroecológicas-Familias Unidas. Huertas familiares	<ul style="list-style-type: none"> Familias rurales de bajos ingresos con más de 1.5 hectáreas de tierra. (1,780 huertos para fines del 2006) 	Nivel Nacional Distritos prioritarios	En proceso de inicio B/. 1,500,000 (B/. 593/Huerto)
Patronato Nacional de Nutrición	Granjas de producción sostenibles Granjas colectivas con 5 a 20 hectáreas.	<ul style="list-style-type: none"> Familias dispuestas a trabajar colectivamente. (331 Granjas y 3,338 filas.) 	Comunidades rurales en Distritos y corregimientos de pobreza.	B/. 48,000 por Granja incluyendo aporte de la comunidad.
Madre Hogar	Centros de recuperación Centros comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> 7 Centros de recuperación 7 Centros comunitarios y 55 subcentros 	Los centros de recuperación están en las cabeceras de provincia y los centros comunitarios en áreas de pobreza.	

Fuente: MEDUCA, MINSA, FIS, GABINETE SOCIAL, PATRONATO NACIONAL DE NUTRICIÓN, NUTREHOJA

2. Programas de atención a la población adulta mayor

En el año 2003, se realizó el Diagnóstico Nacional de las Personas Mayores en Panamá y se define la Política Nacional a favor de las mismas. La Política definió tres áreas prioritarias de intervención a favor de la población adulta mayor que son las siguientes: (i) seguridad económica; (ii) salud y bienestar, y (iii) entornos propicios y favorables. En cada uno de los objetivos planteados, el Gobierno diseñó estrategias específicas para su aplicación y seguimiento. La Dirección de Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social, cuenta con diferentes programas orientados a implementar la Política Nacional.

El gobierno nacional proporciona subsidios para los hogares de adultos mayores regentados por la iglesia y otros organismos no gubernamentales. Actualmente, funcionan 12 hogares para la atención de adultos/as a nivel nacional, con un total aproximado de 1,000 personas. Según consultas realizadas en el MIDES, el aporte del gobierno representa aproximadamente el 20% del mantenimiento de los mismos, y el resto son financiados por las personas o familiares de los/as ancianos/as además de recibir donaciones y subsidios de empresas privadas, personales o de otras organizaciones. Los pagos para ingresar a los mismos van desde totalmente gratuitos, para los casos de abandono o maltrato, hasta los pagos de los jubilados, que tienen un pabellón especial.

Existen además 20 centros privados para la atención de adultos/as y/o enfermos/as, con una población aproximada de 600 personas. La mayor parte de ellos están ubicados en la Región Metropolitana, y las mensualidades oscilan entre US\$600.00 a US\$1,200.00 por persona, lo que obviamente, está fuera del alcance de los presupuestos familiares de las familias más pobres.

3. Programas dirigidos a población con discapacidad

En Panamá, alrededor de un 10% de la población tiene problemas de discapacidad, según la Contraloría General de la República. La Norma Constitucional panameña prevé algunos aspectos que garantizan la protección de personas con discapacidades. Con la aprobación de la Ley No. 42 del 27 de agosto de 1999, se marca un hito en la incorporación y regulación de políticas públicas para las personas con discapacidad. Este cuerpo jurídico reconoce derechos fundamentales a favor de las personas con deficiencias físicas y mentales.

En septiembre de 2005 se crea la Secretaria para la integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS). Han sido construidos 4 centros Reintegra, en conjunto con SENADIS y la Teletón 2004 auspiciada por el Club 20-30 de Panamá, para dar atención médica a personas con discapacidad que viven en el interior del país para que no tengan que viajar a la capital en busca de tratamiento. Se realizó una campaña nacional de sensibilización social (*Incluye a todos*), para derrumbar las barreras de la exclusión. Se ejecuta proyecto de *Accesibilidad para todos* destinado a facilitar el acceso físico y ala movilidad de la población con discapacidad.

El Ministerio de Educación desarrolla el Plan Nacional de Educación Inclusiva en Atención a la Diversidad, que permite a la niñez y juventud con discapacidad estudiar en las escuelas públicas de curso regular. Se han incorporado más de mil niños y niñas en 67 escuelas y se aspira a cubrir el sistema educativo en general. Este proyecto contempla modificaciones en la arquitectura de las escuelas, remodelación de baños y construcción de rampas para estudiantes de movilidad reducida.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuenta con una sección de Colocación Selectiva; la que hace una coordinación con la empresa privada que conlleva a la inserción laboral y

asesoramiento a las personas con discapacidad. Existen además, políticas en el ámbito económico que pueden entenderse como favorecedoras para las personas con discapacidad y en especial a las mujeres. Así tenemos la Ley de Incentivos Fiscal o Ley 1 del 28 de enero de 1992; mediante la cual se otorgan certificaciones que benefician a las empresas que contraten a trabajadores y trabajadoras con discapacidad. La aplicación de dicha política por virtud de una ley especial da lugar a que muchas mujeres con discapacidad tengan la oportunidad de acceder al mundo laboral en el sector industrial y de servicios en menor escala.



VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas conciliatorias tienen por objetivo armonizar la lógica laboral y el mercado de trabajo, así como el derecho de las personas a desarrollarse profesionalmente, con las necesidades de cuidado y reproducción, que incluyen de manera particular a niñas, adultos mayores y a otras personas dependientes. En esta dirección apunta a visibilizar y reconocer el trabajo no remunerado, actuar y explicitar la responsabilidad pública sobre el cuidado de personas dependientes, y disponer de una reglamentación de la organización del trabajo remunerado que no impide a las personas encargadas de dicho cuidado su inserción laboral con un trabajo digno. Desde esta perspectiva las políticas conciliatorias tendrían efectos positivos para la equidad de género, el aumento de la fuerza laboral, la lucha contra la pobreza y el desarrollo infantil entre otros. A través de una lógica presupuestaria podríamos decir por tanto, que la implementación de esta política significa en muchos casos una inversión pública con notables tasas de retorno¹⁹.

Priorización de la corresponsabilidad en la agenda nacional

Si bien las políticas públicas enfatizan la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales desde hace algunos años, Panamá todavía no tiene el tema de la conciliación como prioritario en la agenda pública y no se comprende su importancia estratégica, no sólo para la igualdad de oportunidades, sino como herramienta política para superar la pobreza y lograr una mayor justicia social. Es más, en la sociedad panameña los problemas de la familia y el trabajo reproductivo se ven como problemas de las mujeres y no de toda la sociedad, mucho menos del Estado.

En términos generales se puede señalar que los cambios demográficos ocurridos en las últimas décadas han transformado el mercado laboral. Las mujeres han entrado masivamente al trabajo remunerado, muchas de ellas poseen una formación avanzada, ahora tienen menos hijos que antes, otras son jefes de hogar, al mismo tiempo viven más que sus padres, que también están teniendo vidas más prolongadas. Circunstancias éstas que hacen muy necesaria la conciliación familia/trabajo, para desactivar o aminorar los conflictos que surgen en esta nueva realidad.

En este sentido, es importantísimo colocar el tema en la agenda nacional, levantar el debate académico, político y ciudadano para profundizar tanto la perspectiva de los derechos humanos como las propuestas constructivas que se puedan lograr conjuntamente. Con el apoyo de los organismos internacionales, es necesario elaborar una iniciativa de incidencia local y regional para potenciar los esfuerzos que ya se están realizando aisladamente en los países del área. Adicionalmente, es necesario impulsar la legislación nacional e internacional en consonancia con el respeto de la conciliación trabajo-familia. Hasta la fecha, Panamá no ha ratificado los convenios 156 y 165 de la OIT que se refiere a la conciliación del trabajo y las obligaciones familiares.

Datos desagregados sobre usos del tiempo

Con el fin de estimar los costos del trabajo reproductivo y la forma en que el mismo se distribuye en el hogar, se requiere levantar datos desagregados por sexo sobre el uso del tiempo. Ya otros países del área han realizado Encuestas sobre Uso del Tiempo de hombres y mujeres, para visibilizar la inequidad en la carga doméstica que afecta de manera desproporcionada a estas

¹⁹ Boletín Proyecto Política Fiscal Pro'Equidad de Género en América Latina y el Caribe, Vol. 1, No 4

últimas. Por otro lado, desde 1885 se propuso crear las cuentas satélites para calcular el monto del trabajo reproductivo, y no hemos avanzado en ese sentido. Es importante iniciar estas tareas pendientes que países menos desarrollados han podido realizar para cerrar las brechas que condicionan las desigualdades en nuestra sociedad.

Cambios en la legislación laboral

La legislación laboral panameña debe ser modificada, de manera que se incorporen cláusulas en materia de conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo, que no sean sólo para mujeres, si no para hombres y mujeres. Se debe incluir el concepto de flexibilidad laboral (horarios de entrada y de salida, jornadas laborales diversas), servicios para las familias de los trabajadores (guarderías, comedores, centros vacacionales), apoyo profesional (capacitación, becas) y beneficios sociales colaterales (pólizas, bonos), para facilitar la conciliación.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral debe buscar los mecanismos para estimular que en las negociaciones colectivas se incorporen cláusulas tendientes a introducir políticas conciliatorias y además lograr mayor igualdad de género en las contrataciones y la cultura laboral ampliamente influenciada por la división sexual del trabajo que supone que el varón es el proveedor de la familia y que por lo tanto el trabajo de las mujeres es sólo un 'complemento'.

Otro tipo de discriminación ejercida por el sector empleador es que prefieren emplear hombres por el supuesto tácito de que las responsabilidades familiares recaen sobre las mujeres. En este sentido es necesario sensibilizar a los empleadores y establecer cuotas igualitarias de empleo para hombres y mujeres, cuando esto sea posible, para disminuir el desempleo femenino, que generalmente duplica el masculino. En algunos países, se han creado premios de estímulo a las empresas que establecen las mejores políticas conciliatorias, y ellas compiten como si fuera un concurso. Este sistema de estímulo se podría adoptar tanto para las entidades públicas como privadas. Por ejemplo, establecer un Premio Anual a la mejor guardería del país, o por provincia. Hay empresas que cuentan con programas médicos o vacacionales para sus trabajadores, cosas como éstas pueden incentivarse con un sistema de premios nacionales.

Fortalecer la transversalización de género en las políticas públicas

Es necesario profundizar la transversalidad del género en las políticas públicas, para lo que se requiere una campaña de concienciación y capacitación desde las más altas esferas de toma de decisiones en el gobierno hasta los funcionarios que ejecutan los proyectos. En los informes nacionales no se mencionan, ni se reconocen los problemas derivados de la desigualdad de oportunidades basadas en el género. Se recomienda incorporar el análisis de género en todos los informes oficiales del país.

Focalización del gasto público

El gasto público en Panamá es elevado, sin embargo es de carácter regresivo porque beneficia a las personas de los quintiles más altos, que son las que tienen mayor acceso a los servicios básicos que provee el estado. La población rural y rural indígena se beneficia en mucho menor grado en relación a la población urbana, no sólo en la cantidad de los servicios básicos, si no que también en su calidad. Esta situación tiene que ver con la oferta de los mismos que se concentra mayormente en las áreas urbanas.

En las áreas rurales e indígenas se presentan diferentes tipos de exclusión social al mismo tiempo en salud, educación, empleo y otras, de tal manera que se reproduce la pobreza en un círculo vicioso. Es urgente reorientar el gasto público para superar la creciente inequidad de la población marginada.

Fortalecer el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva

Al igual que en el resto de América Latina, en Panamá las familias de mayor tamaño se ubican en los quintiles de mayor pobreza, lo que hace necesario intensificar los programas de salud sexual y reproductiva en estos grupos. Las parejas deben tener la capacidad de decidir cuándo y cuántos hijos quieren tener, según su propio plan de vida, lo que requiere ampliar los programas de planificación familiar, especialmente en las áreas rurales e indígenas.

Creación de servicios públicos de atención infantil y de dependientes

En Panamá, la cobertura de la atención del nivel preescolar alcanza un poco más de la mitad de la niñez y es escasa en las áreas en situación de mayor pobreza. Las necesidades de una cobertura universal de este nivel, así como elevar el nivel de escolaridad por lo menos hasta los 12 años, resulta fundamental de manera que la población esté habilitada para superar problemas de pobreza.

Además, es necesario el aumento de las inversiones sociales en centros para cuidados de adultos mayores, de atención infantil, para personas con discapacidad y atención de personas enfermas, como medidas tendientes a reducir el esfuerzo físico y emocional a que están sometidas mayormente las mujeres como resultado de la responsabilidad que recae sobre ellas de la atención a la familia.

Cambios en los horarios de atención de los servicios públicos y privados

Para conciliar las labores domésticas con las del mundo laboral, sería recomendable la extensión de los horarios de atención de las instituciones gubernamentales y de servicios públicos, con el fin de que existan horarios más allá de las horas laborables. Horarios diarios más amplios, que incluyan parte de las noches y los sábados, permiten una mejor distribución de las cargas domésticas para los miembros de la familia. La redistribución de los horarios de atención de los servicios públicos, de manera que se logre optimizar el mismo personal trabajando en horarios distintos, que se complementen, permitiría incluso un uso más racional de las infraestructuras. Se da el caso que tanto la empresa privada como las instituciones públicas funcionan prácticamente en el mismo horario y para poder cumplir con ciertos requisitos gubernamentales, es necesario faltar al trabajo.

En especial, es conveniente revisar los horarios de atención en el sistema educativo formal, ya que la duración es muy reducida, así como el de atención de la salud. Algunas personas dejan de almorzar para ir a recoger sus niños y niñas a la escuela, otras se los llevan para el lugar de trabajo en lo que resta del día. Igualmente, para llevar a un/a niño/a o un familiar que lo requiera, al médico en las instituciones públicas, prácticamente se pierde un día de trabajo. Estas situaciones crean tensiones adicionales en la familia, les restan bienestar a las criaturas y disminuyen la productividad.

Incorporación de las empresas privadas

Incorporar la problemática de la conciliación trabajo/familia en la cultura empresarial se hace imperativo. La empresa privada debe entender que la calidad de la mano de obra -factor cada vez más importante ante el desarrollo de la tecnología, la competitividad y la globalización- depende mucho de las oportunidades educativas y el acceso a la salud que tengan las personas. Y eso depende no sólo de las familias, si no también del Estado, de la empresa privada y de la sociedad en su conjunto.



VII BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. Panamá Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza. 2003.

Boserup, Ester, La Mujer Y El Desarrollo Económico. Minerva Ediciones, España, 1993.

Camargo, Juana. Género e Investigación Social. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

Candanedo, Jacqueline. Género y Trabajo. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

Carrasco, Cristina, Mujeres Y Economía – Nuevas Perspectivas Para Viejos Y Nuevos Problemas. Icaria-Antrazyt, Barcelona, 1999.

CEPAL. Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: Necesidad de Políticas Públicas Eficaces. 2004

CEPAL. 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer. México, 10-12 junio de 2004.

CEPAL. Examen De Los Modelos Económicos Desde La Perspectiva De Género. VIII Conferencia Regional Sobre La Mujer De América Latina Y El Caribe. Lima, Perú, 8-10 febrero de 2000.

CEPAL. Irma Arriagada, Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y Políticas Públicas en los inicios del Nuevo Siglo; página 20.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2004

CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2005

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Ampliados. Vivienda y hogares. Volumen III. 13 de mayo de 1990.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Panamá en Cifras. Años 1999-2003.

De León, Aracelly. Introducción al Enfoque de Género. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

De López, Claude Vergès. Género y Salud. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

Diéguez Pinto, Marilyn. Género y Planificación Estratégica. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. 1884

Gabinete Social de la República de Panamá-Sistema de Naciones Unidas en Panamá. Segundo Informe. Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2005.

John Gray. Los Hombres son de Marte y Las mujeres son de Venus

Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. Encuesta de Niveles de Vida. 1997.

Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. Encuesta de Niveles de Vida. Principales Resultados. Panamá. Edición Revisada, junio de 2005.

Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Departamento de Estadística. Estadísticas Educativas. Panamá 2003 y 2004.

Ministerio de Salud. Información en Salud. Estadísticas en Salud. Anuario Estadístico. 2004

Oficina Internacional del Trabajo. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe. 2004.

OIT-IPEC. Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil en Panamá. 2003
PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002.

Staff Wilson, Mariblanca. Género y Derecho. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

Terreros Barrios, Nicolasa. Género y Participación Política. Curso de Formación en Género. IMUP, Universidad de Panamá, UNICEF, 1999.

UNIFEM. Universidad de Panamá. Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y La Familia. Economía y Género en Panamá. Visibilizando la Participación de las Mujeres. 2005.

Van Osch, Thera, Nuevos Enfoques Económicos - Contribuciones Al Debate Sobre Género Y Economía. San José, Costa Rica, 1996.