

PANAMÁ:  
PASOS HACIA  
UN FUTURO MEJOR

Políticas Públicas con Enfoque

de  
Género,  
Población  
y Pobreza



Ministerio de Planificación  
y Política Económica  
Dirección de Políticas  
Sociales

Fondo de Población de las  
Naciones Unidas, Panamá

# PERSPECTIVA DE GÉNERO

»Es una herramienta de análisis que intenta explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad entre hombres y mujeres. Esta categoría guarda relación con los significados, las prácticas, los símbolos, las representaciones, normas y valores sociales que cada cultura históricamente le atribuye a lo que es masculino y a lo que es femenino. En este sentido, la perspectiva de género permite entender que la masculinidad y la femineidad son construcciones sociales e históricas y por consiguiente sujetas a cambios y transformaciones.«

**Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000**

Esta publicación se basa en los trabajos  
»Género, Población y Pobreza en Panamá - Informe de Consultoría«  
de Carmen A. Miró, Hildebrando Araica y Mariela Arce (1995), e  
»Investigación sobre Género, Población y Pobreza - Informe de Consultoría«  
de Dimas Quiel (1994),  
realizados en el marco de la cooperación entre el  
Ministerio de Planificación y Política Económica  
y la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Panamá.

Edición y producción: Hans Roeder

Revisión: Edith Arosemena Kowalczyk, Amelia Márquez de Pérez y Sonia Martinelli de Heckado

Fotos: Eva Guevara (1), Chiriquí, y Jorge Augusto Quinzada Loo (7), Panamá

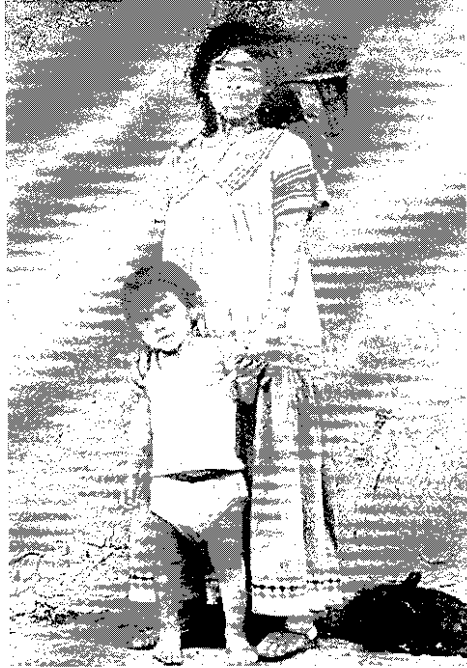
Copyright © Ministerio de Planificación y Política Económica

y Fondo de Población de las Naciones Unidas, Panamá, 1997

Impreso en Poligráfica, S.A., Panamá

PANAMÁ:  
PASOS HACIA UN  
FUTURO MEJOR

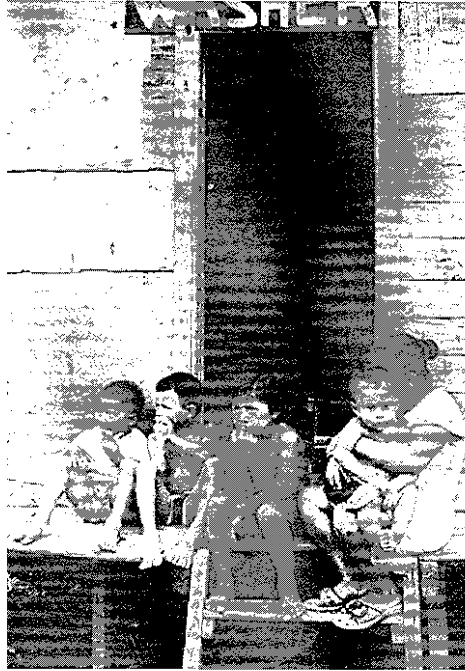
*Consideraciones  
para la formulación de políticas  
públicas con enfoque de  
género, población y pobreza.*



# INDICE

PRESENTACIÓN ....	7
INTRODUCCIÓN ....	9
LA EVOLUCIÓN SOCIO-ECONÓMICA RECIENTE ....	13
LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA ....	15
LA SITUACIÓN DE LA MUJER ....	21
PASOS HACIA LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO ....	27
INTERRELACIONES ENTRE GÉNERO Y POBREZA ....	37
BIBLIOGRAFÍA ....	45





**»Las familias más pobres son las que más hijos tienen, hecho que se refleja en el número promedio de personas por familia, y en el número de menores de 10 años por familia.«**

# P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento constituye un aporte del Ministerio de Planificación y Política Económica al proceso de formulación de políticas públicas dirigidas al alivio de la pobreza en Panamá.

La elaboración de este instrumento orientador, que analiza las formas en que los aspectos de género y de población se relacionan con la pobreza y con su transmisión entre generaciones, estuvo a cargo del departamento de Gestión Social Estratégica de la Dirección de Políticas Sociales, con la asistencia del Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la oficina local a través del Proyecto PAN/93/P02.

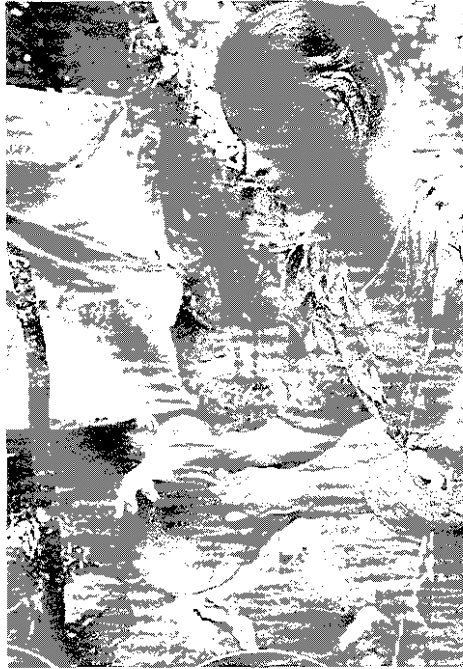
El documento que se presenta es coherente con las recomendaciones emanadas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer,

celebradas en El Cairo y Beijing, respectivamente, eventos en los cuales se reconoce ampliamente la relación entre los factores de población y género con toda la gama de problemas relacionados con el desarrollo, incluyendo la dimensión de la pobreza.

Se espera que este aporte que hoy ponemos a disposición de los investigadores sociales, formuladores de políticas, planes, programas y proyectos se convierta en un instrumento que promueva y facilite la incorporación de las variables de población y género en el diseño de acciones orientadas a fomentar el desarrollo, toda vez que ello nos aproximaría cada vez más al objetivo de equidad social definido por el Gobierno Nacional y que se traduce, entre otros aspectos, en la igualdad entre hombres y mujeres.

*Guillermo O. Chapman Jr.*

MINISTRO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA



**»La pobreza de las mujeres está relacionada con desigualdades de género en el reparto del poder económico, y con la dependencia y sobrecarga que implica para ellas la responsabilidad exclusiva de la administración del hogar.«**



# INTRODUCCIÓN

»Hay más de mil millones de personas pobres en el mundo: la mayoría de ellas son mujeres«, señala la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, y agrega que »durante los últimos diez años, la cantidad de mujeres que viven en pobreza aumentó desproporcionadamente con respecto a los hombres. Es lo que se llama *feminización* de la pobreza«.

En Panamá, aproximadamente la mitad de la población es pobre, pero las mujeres, que representan cerca de la mitad de la población nacional, son más pobres que los hombres, de modo que también en Panamá se da el fenómeno de la feminización de la pobreza.

La pobreza de las mujeres está directamente relacionada con desigualdades de género en el reparto del poder económico, y con la dependencia y sobrecarga que implica para ellas la responsabilidad exclusiva de la administración del hogar.

Panamá cuenta con marcos legales y políticos para eliminar progresivamente la pobreza, entre ellos el Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000 que para cumplir con sus objetivos propone:

- »1. Lograr la eliminación de obstáculos estructurales y legales que violentan la condición humana de la mujer y la mantienen en un plano de desigualdad de derechos, deberes y responsabilidades.
2. Desarrollar estrategias y acciones que permitan la plena incorporación de la mujer con equidad social, al proceso de desarrollo sostenible del país.
3. Fomentar la creación de estructuras y mecanismos institucionales que posibiliten la formulación de políticas públicas con perspectiva de género y garanticen la coordinación, ejecución y evaluación de programas y medidas destinadas a la mujer.
4. Contribuir a la democratización plena del país mediante la

participación de todas las mujeres en todos los procesos y toma de decisiones que inciden en su vida individual y colectiva.«



La posición geográfica divide a Panamá en dos zonas de desarrollo: una, la zona de tránsito con desarrollo moderno, y la otra, el resto, con desarrollo desigual de los recursos, incluyendo en estos recursos los seres humanos. El modelo económico se fundamenta en polos productivos con efectos inflacionarios sobre los recursos del hinterland, en donde encontramos cerca de la mitad de la población y el 44% de todas las mujeres. En las áreas rurales se ha acentuado en los últimos años la concentración de grandes extensiones de terrenos en pocas manos con acceso a capital y técnicas de cultivo.

Las consecuencias son conocidas: las poblaciones campesinas quedan sin propiedad o tenencia de la tierra y las que no pueden obtener empleo estacional asalariado en las empresas agropecuarias o seguir subsistiendo del producto de sus minifundios, optan por emigrar hacia la zona metropolitana, en donde tratan de insertarse en el mercado

laboral en condiciones desfavorables para ellas, pues no tienen las calificaciones que norman la economía moderna. Las mujeres son las más afectadas; emigran del campo en mayor número que los hombres, se insertan en las áreas urbanas y en forma precaria en oficios que no corresponden a su verdadero potencial y son mal pagadas, recibiendo generalmente menor remuneración que los hombres para trabajos del mismo valor.

Aún hacen falta pasos importantes hacia un futuro mejor para las mujeres panameñas, pues una sociedad que acepta que las mujeres en la vida pública y privada estén apartadas de sus derechos, es una sociedad injusta e insostenible.

La discriminación de las mujeres es un problema universal. Hasta en los países con altos índices de desarrollo, ellas, a pesar de tener las mismas capacidades para desempeñarse con éxito en las distintas esferas de la vida, están -por la única razón de ser mujeres- privadas de las oportunidades que la sociedad ofrece -sin vacilar- a los hombres. »Sobre esta definición sexual se viene constituyendo la identidad social para las distintas personas«, afirman las in-

vestigadoras nacionales Mariela Arce y Junia Leonel Fukuda, «una identidad históricamente construida como negativa para las mujeres, como dominio de la ideología machista y patriarcal». (Arce/Fukuda 1996).

Las mujeres panameñas han decidido salir adelante; han creado sus propios espacios de convergencia social, encuentros y propuestas, como la Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Mujer, CODIM, el Foro Mujer y Desarrollo y el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, y reclaman justicia para «sus necesidades e intereses prácticos y estratégicos de género». Los intereses estratégicos de género cobran últimamente más fuerza entre las mujeres, debido «a la creciente toma de conciencia respecto a que las estructuras antiguas de subordinación al hombre son imposiciones sociales y, como tales, susceptibles al cambio» (Arce/Fukuda).

Las autoras sostienen que es necesario que las políticas públicas tengan un enfoque de género, a partir de las necesidades de las personas, institucionalizando prácticas y estrategias mediante las cuales «puedan cubrirse las necesidades locales a corto y largo plazo, a través de la descentralización del

proceso de planificación hasta el nivel local, para garantizar un mayor grado de democratización y participación real en todo el proceso».

El beneficiario de políticas que enfrentan la pobreza y promuevan la justicia social en Panamá es la sociedad en su conjunto, pues, como en otros países del mundo, el aporte de los diferentes actores al desarrollo humano, así como los aportes de la cooperación internacional, son imprescindibles para mitigar los efectos del modelo económico y mantener la paz social, en que los movimientos de la sociedad civil, entre ellos los de las mujeres, son los socios fundamentales del progreso nacional.

A partir de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer (México 1975) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo 1994), Panamá se ha comprometido, de cara a la comunidad internacional, a adelantar políticas que contribuyan a la eliminación efectiva de la pobreza y fomentan el avance de las mujeres en pie de igualdad, y es uno de los 189 países que adoptaron la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. La Plataforma de Acción obliga a los Estados signatarios a enfren-

tar actitudes y prácticas que perpetúan la inequidad y discriminación contra la mujer, en la vida pública y privada, y diseñar y ejecutar políticas y programas, con enfoque de género, en todos los niveles.

La Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Panamá se sienta de manera particular comprome-

tida con el avance de las mujeres panameñas. En las páginas siguientes se dan muestras de la diferencia que una política pública puede hacer, que considere las variables de población y género; y si el gobierno, la sociedad civil, el sector privado, las mujeres organizadas, y la cooperación internacional juntan sus esfuerzos para un cambio necesario.

*Ligia Elizondo Cabrera*

REPRESENTANTE  
FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,  
PANAMÁ

*Tomás Jiménez Araya*

DIRECTOR DE PAÍS NO RESIDENTE  
FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,  
PANAMÁ

*Sonia Martinelli de Heckadon*

REPRESENTANTE AUXILIAR  
FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,  
PANAMÁ



# LA *E*VOLUCIÓN SOCIO- ECONÓMICA RECIENTE

La economía nacional experimentó un desarrollo muy dinámico durante la década de los sesenta originado en el modelo de sustitución de importaciones, logrando un crecimiento sostenido del PIB del 7%. El economista nacional Rubén Lachman señala que durante esta década «la economía panameña fue la más dinámica de Latinoamérica, con un crecimiento promedio del 8.1% anual» (Lachman, 1996). Sin embargo, paralelamente a este desarrollo se dió un marcado proceso de concentración del ingreso que se ha venido acentuando hasta la actualidad. El agotamiento del modelo por pérdida de dinamismo y competitividad se constata en la década de los setenta, con la disminución de su capacidad de generar crecimiento, bajando en el período de 1975 a 1978 al 2.8% y repuntando en 1979 nuevamente al 7%.

En la década de los ochenta se des-  
acelera el crecimiento para luego entrar

en una fuerte recesión en 1983 y 1984, con un crecimiento negativo del PIB (-0.1 y -0.4). Esta situación reflejó graves problemas en el sector bancario y redundó en una escalada de los niveles de desempleo y subempleo y en un incremento preocupante del déficit del sector público.

En 1983 se convino con el Banco Mundial el primer Programa de Ajuste Estructural. Tras un período de recuperación a partir de 1984 (con un crecimiento de 4.8% para el año 1985), el país entra en una profunda crisis debida a la inestabilidad política interna y a las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos de América, llevando a una caída del PIB de 2.2% (1987) a -15.7% (1988). Este continuó cayendo en el siguiente año, en el cual ocurrió la invasión del ejército de los Estados Unidos y la desaparición de los militares panameños como actores claves en el escenario político y económico del país.

A partir de 1990, con la instauración del gobierno nacional de turno, se inicia un período de normalización y recuperación coyuntural de la economía, debido en parte al levantamiento de las sanciones económicas y a la reanudación de una serie de actividades industriales y comerciales que habían sido suspendidas.

La economía nacional registró un crecimiento de 9.2% en 1991, sin embargo, el mismo se ha venido desacelerando hasta llegar al 4.7% en 1994, 2.4% en 1995, 3.3% en 1996 y 3.6% en el primer trimestre de 1997 (MIPPE, 1994-1997).

A pesar de la persistencia de la crisis económica, el gobierno ha mantenido altos niveles de inversión social, particularmente en el sector educación, situación a la cual se refiere el informe «Panamá: Evaluación de la Sostenibilidad Nacional». Este informe señala que Panamá «es uno de los países de América Latina que mayor proporción de recursos destina al gasto público, así como al gasto social» (WWF/PRISMA/CEASPA, 1997).

Sin embargo, los especialistas del UNICEF y MIPPE consideran que «una

de las grandes prioridades de las políticas sociales es la de mejorar la calidad del sistema escolar» (UNICEF/MIPPE, 1995).

Igualmente, el desempleo ha aumentado a pesar de una recuperación desde los peores años de la crisis de los ochenta. Se mantiene la tasa de desempleo superior de 10% de la PEA durante los últimos 10 años, llegando al 14% en 1996 a nivel nacional y a más de 16% en la región metropolitana. Con ello, según estimaciones del Banco Mundial, Panamá tiene la más alta tasa de desempleo de América Latina después de Argentina (Banco Mundial, 1995).

Un informe del Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE, del mismo año se refiere a los niveles de pobreza y desigualdades en la distribución de la riqueza en los siguientes términos: «(Panamá es un) país en donde los grupos menos favorecidos no sólo perciben poco, sino que cada día perciben menos; donde el 84% de los corregimientos tienen un ingreso per cápita menor que el costo de la canasta básica ampliada y que en muchos casos es comparable con el de países de África subsahariana». (MIPPE, 1995).

# LA *D*INÁMICA DEMOGRÁFICA

Con fuertes descensos en los niveles de natalidad y mortalidad, Panamá ha sostenido su proceso de transición demográfica: el crecimiento de la población es moderado (2% por año a nivel nacional, con tendencia a disminuir), después de un período de crecimiento acelerado debido a que la mortalidad disminuyó fuertemente antes del inicio de la reducción de los niveles de fecundidad. Proyecciones recientes han estimado que se alcanzará el nivel de reemplazo en la fecundidad en el primer lustro del próximo siglo y que el estado estacionario, momento en el cual deja de crecer la población, podrá alcanzarse en el año 2025.

A mediados de este siglo, la mortalidad ascendía a 20 por mil habitantes, la esperanza de vida era de 52 años para los hombres y 57 para las mujeres y la tasa de natalidad era muy alta, alcanzando niveles de 40 por mil habitantes. Se registra para esa fecha una tasa global de fecundidad de alrededor de 5.6

hijos por mujer. En los últimos 15 a 20 años ha aumentado la esperanza de vida al nacer a 72 años promedio (74.9 años para las mujeres y 70.8 años para los hombres).

Con la disminución de la mortalidad, debido a los avances médicos, el acceso a servicios de salud, la toma de conciencia de la población de la importancia de la salubridad personal y del hogar, a lo que se suma mejorías en servicios de agua potable y de saneamiento, y dada la permanencia de los altos niveles de fecundidad, el país alcanzó sus más altos niveles de crecimiento demográfico en el período intercensal 1960-1970. La educación en salud reproductiva y el uso de métodos anticonceptivos fueron otros elementos importantes en la disminución de la natalidad a partir de ese momento, y por ende en la desaceleración del crecimiento poblacional, una tendencia de descenso que ha continuado hasta el presente.

La disminución de la fecundidad se ha dado en todos los grupos de edad con capacidad de tener hijos, pero ha sido mucho más pronunciada en los de edades mayores. El grupo de adolescentes hasta 19 años, sin embargo, ha presentado descensos relativamente menores que el resto. Aproximadamente el 20% de los nacimientos vivos se da en madres menores de 20 años de edad, siendo un porcentaje que ha permanecido estable en los últimos diez años. Más alarmante aún es el hecho que el 90% de las madres de 10 a 19 años son madres solteras y que el 70% de los niños nacidos en Panamá son hijos de madres solteras. Una explicación de este fenómeno puede ser que el servicio público del Programa de Planificación Familiar (excluyendo esterilizaciones) es usado solamente por el 12.7% de las mujeres en capacidad de tener hijos (MINSA, dato preliminar para el año 1996).

Los datos anteriores son particularmente preocupantes debido al impacto que tiene el embarazo en adolescentes en la vida tanto de la madre como del hijo y por su asociación con la condición de pobreza. En varios países de América Latina, entre ellos Panamá, se ha comprobado que los hijos de madres

adolescentes tienen una mayor probabilidad de ser pobres y de permanecer pobres, que los hijos de madres mayores de 20 años. Además, las hijas de madres adolescentes tienen una mayor probabilidad de convertirse en madres adolescentes ellas mismas. La relación entre embarazo adolescente y pobreza afecta mayoritariamente a las mujeres, constituyendo una de las interacciones entre género y pobreza.

La población de Panamá ascendía a 2.3 millones de habitantes en 1990, año del último censo, aumentando en medio millón de personas desde 1980, año del censo anterior. Se estima que la población nacional (de 2.6 millones en 1996) crecerá a 2.8 millones hasta el año 2000 y a aproximadamente 3.8 millones de personas en el año 2025 (FNUAP, 1995).

El crecimiento de la población se concentró en la provincia de Panamá, debido en parte a los flujos migratorios que atrajo. Esta provincia concentra la población urbana del país, viviendo en ella más de las dos terceras partes de los habitantes urbanos. El proceso de urbanización ha sido marcado en Panamá, como se demuestra en el censo de 1990, el que comprobó que el 54% de



los panameños y panameñas vivían en áreas urbanas. A pesar de las corrientes migratorias del campo hacia la ciudad, la población rural ha continuado aumentando debido a su crecimiento vegetativo, el cual es mayor que en las áreas urbanas.

Las principales corrientes migratorias se caracterizaron por traslados desde el campo hacia las ciudades, contribuyendo fuertemente al crecimiento del Area Metropolitana y a la concentración urbana que la caracteriza. La provincia de Panamá recibió entre 1980 y 1990 el 46% de los migrantes internos.

Además de tener predominio femenino, la presencia de adolescentes en los procesos migratorios ha sido marcada, ejerciendo presión sobre el mercado de trabajo urbano, al cual los trabajadores infantiles siguen incorporándose sin poder contar con la protección del código laboral o del sistema de Seguro Social. En este contexto es importante señalar que los jóvenes trabajadores de ambos sexos en edad escolar, al buscar empleo, salen del sistema educativo lo que les hace difícil llegar a niveles de trabajo e ingreso de calidad y estabilidad.

La población joven es, según investigaciones realizadas en 1995, la más afectada por el desempleo abierto. Así, mientras el desempleo en Panamá se ubicó en un 13.7%, en el caso de los jóvenes y adultos jóvenes entre 15 y 29 años de edad, el desempleo ascendió al 35.6%.

Por otra parte, un estudio comparativo del ingreso de hombres y mujeres basado en la Encuesta de Hogares de 1993, reveló que las mujeres que trabajaban en la región metropolitana percibían 46% más de ingreso salarial que aquellas que tenían su residencia en zonas no metropolitanas, fenómeno que explica en parte el éxodo de las mujeres de las áreas rurales rezagadas hacia la zona metropolitana. Lo cierto es que con la migración de la población pobre del campo hacia la ciudad se da también el traslado de la pobreza hacia las áreas urbanas con sus efectos sobre la oferta de trabajo y necesidades en vivienda, educación, y salud, entre otras.

Los flujos migratorios tienen un importante componente de género, con un marcado predominio de las mujeres en aquellos que van de las áreas rurales a las urbanas (también hay migraciones rurales-rurales en ocasión de aperturas

de nuevos frentes agrícolas). Esto ha redundado en índices de masculinidad bajos en las provincias de mayor atracción de migrantes mujeres, tal como la provincia de Panamá, la cual registró -en 1990- 97 hombres por cada 100 mujeres mientras en otras, como la de Darién, había 123 hombres por cada 100 mujeres.

De acuerdo a su grado de avance en el proceso de la transición demográfica, Panamá muestra una estructura de edades que envejece paulatinamente, con mayor importancia relativa del grupo de la tercera edad (personas de 60 y más años) y una disminución porcentual muy gradual aún de los grupos muy jóvenes (menores de 15 años).

Debido a la mayor longevidad de las mujeres, ellas predominan en los grupos de la tercera edad. En mayor proporción que los hombres de su edad, las mujeres están solas después de los 60, ya sea por viudez o por separación conyugal, encabezando hogares, y frecuentemente no reciben el ingreso económico necesario. Los hogares encabezados por mujeres solas mayores de 60 años se encuentran entre los más pobres de todos, lo cual ilustra otra de las asociaciones entre género y pobreza.

El crecimiento de la población en décadas anteriores, y otros factores sociales y económicos que llevaron a mayores tasas de participación de la mujer panameña en el mercado de trabajo, representa un potencial importante de oferta laboral para la economía -en la medida en que ésta sea capaz de generar empleo productivo suficiente-, pues una proporción mayor de gente puede estar alimentando los sistemas de seguridad social. Sin embargo, en los años de mayor crecimiento de la Población en Edad de Trabajar, PET, la economía nacional no pudo generar las oportunidades de empleo necesarias, redundando en el aumento del desempleo y subempleo, así como en una mayor informalidad de empleo y en un número creciente de personas que trabajan a cuenta propia. Las mujeres y los jóvenes son el grupo más afectado por esta situación.

Además, la »feminización« de la fuerza laboral, fenómeno característico de los ochenta no conlleva ni el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las mujeres ni un incremento sustancial del ingreso. Por el contrario, la segregación ocupacional ha aumentado a índices mayores que en la década de los cincuenta y la brecha salarial entre

hombres y mujeres en promedio es del orden del 78%, debido a la dinámica del desarrollo socioeconómico nacional y el sistema de dominación de género.

Este sistema se expresa en patrones de comportamiento social -racismo, sexismo, machismo- que practican la división sexual de trabajo, lo que significa la discriminación por género en el reclutamiento laboral y en los recursos productivos, la »feminización« de particulares procesos en la producción y la socialización y educación por género.

Las familias más pobres son las que más hijos tienen, hecho que se refleja en el número promedio de personas por familia, y en el número de menores de 10 años por familia.

Las provincias más pobres muestran una mayor diferencia entre el tamaño de hogar de los indigentes y de aquellos no pobres. Así, mientras en Bocas del Toro el promedio de personas por familia es de 6.5 entre los indigentes y 3.3 entre los no pobres, en la provincia de

Panamá las cifras correspondientes son 4.4 y 3.5 y en Los Santos 3.6 y 3.1.

La alta fecundidad de las familias más pobres está relacionada con la transmisión intergeneracional de la pobreza, puesto que, familias que ya son pobres deben distribuir sus escasos recursos entre un número mayor de hijos que aquellas que -teniendo más recursos- los distribuyen entre uno o dos hijos.

Un niño que proviene de una familia pobre de alta fecundidad tendrá así una menor posibilidad de conseguir los elementos necesarios que le permitan salir de la pobreza en el futuro, con lo cual la condición de pobreza -deficiencias en salud, educación, capacitación laboral- se transmite de la generación de los padres a la de los hijos. Estos mecanismos son más agudos en las provincias más rezagadas, lo que además contribuye a un sesgo espacial más marcado en la distribución de la riqueza. El problema de la inequidad de género se manifiesta por ende tanto vertical (clase social) como horizontalmente (territorio).





**»El alto porcentaje de casos de jefas de hogares pobres e indigentes está asociado al bajo nivel educativo y a la dependencia de los hijos en edad pre-escolar de ellas.«**

# LA SITUACIÓN DE LA MUJER

## DATOS GENERALES

La situación de la mujer en Panamá ha cambiado durante los últimos años.

Los cambios más notables se refieren:

- a la fuerte inserción de las mujeres en el mercado de trabajo;
- a la reversión de la brecha educacional entre los sexos;
- al aumento de hogares liderados por mujeres;
- a la mayor proporción de la mujer entre los más pobres;
- a la disminución de la tasa de natalidad iniciada en los años sesenta.

Lo anterior señala tanto retrocesos preocupantes para las mujeres panameñas, como adelantos a que se suman cambios legislativos que aportan a generar el contexto para una mayor equidad entre los sexos. Empero, la participación de la mujer en los procesos de toma de decisión a nivel nacional, provincial y municipal sigue siendo muy baja.

Según los censos de Población y Vivienda de 1990, las mujeres son aproximadamente la mitad de los 2.3 millones de habitantes del país. De la población rural (1,077,774), las mujeres representan menos de la mitad (46.9%), efecto de la migración de mujeres hacia las zonas urbanas del país. Como se ha señalado anteriormente, esta migración se debe a las fuertes limitaciones que enfrentan las mujeres en el campo en te-

**Panamá:**  
**Tierra en manos de la mujer - 1993**  
Titulación según sexo por provincia (en %)

Provincia	Mujeres	Hombres
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>72</b>
Chiriquí	35	65
Veraguas	25	75
Herrera	18	82
Coclé	24	77
Panamá	29	71
Colón	33	67
Los Santos	30	70
B. del Toro	27	73
Darién	17	83

Fuente: Bolaños/Tuñón, 1995.

ner acceso a créditos, tierra cultivable, vías de comercialización de lo que producen y empleo remunerado, elementos que llevan a su éxodo hacia la zona metropolitana que concentra la producción y el consumo nacional y sigue siendo un polo de atracción poblacional.

Las tasas de desnutrición, natalidad y mortalidad materna siguen siendo muy elevadas en las áreas campesinas e indígenas, situación que se asocia con bajos niveles educativos, así como con escaso uso de métodos anticonceptivos. Sólo el 28% de las mujeres campesinas e indígenas practican métodos anticonceptivos, cifra muy inferior a la de las mujeres no indígenas, entre las cuales el control de fertilidad asciende al 60%.

El tipo de métodos anticonceptivos utilizados es motivo de preocupación: una de cada tres mujeres casadas o unidas en edad fértil recurre a la esterilización para evitar el embarazo.

También es preocupante la alta incidencia del aborto provocado, especialmente entre las mujeres jóvenes. La asistencia profesional al parto tiene un fuerte sesgo urbano, alcanzando una cobertura casi del 100%, mientras en las áreas rurales sólo llega al 75% y en los

distritos netamente indígena no alcanza el 15% de este grupo.

Durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo (1994), se planteó como conclusión general que la salud reproductiva está fuera del alcance de muchas personas a causa de factores como: conocimientos insuficientes sobre la sexualidad humana, información y servicios deficientes o de mala calidad en materia de salud reproductiva, prevalencia de comportamientos sexuales de alto riesgo, prácticas sociales discriminatorias, actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas, y limitado poder de decisión de las mujeres respecto de su vida sexual y reproductiva. (FNUAP, 1995). Muchas de estas limitaciones afectan a las mujeres panameñas, especialmente a las adolescentes.

## EDUCACIÓN

Según los censos de 1990, el porcentaje nacional promedio de analfabetismo de la población de 10 años y más de edad, era de 10.7%, con 10.3% para los hombres y 11.1% para las mujeres. En los grupos indígenas, se observa un promedio de 44.3%, siendo el mismo

**Panamá: Empleo según Educación y Sexo - 1995**  
(en por ciento)

Educación (niveles)	PEA		Ocupados		Desocupados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1)	4.8	1.9	96.0	91.7	4.0	8.3
2)	8.6	3.4	93.2	90.1	6.8	9.9
3)	29.7	18.7	91.5	84.6	8.5	15.4
4)	16.2	15.2	85.0	75.2	15.0	24.8
5)	23.6	31.2	85.7	74.0	14.3	26.0
6)	2.7	2.5	87.0	70.7	13.0	29.3
7)	14.5	27.3	91.1	84.7	8.9	15.3

1) Ningún grado 2) Primaria 1-3 años 3) Primaria 4-6 años 4) Secundaria 1-3 años 5) Secundaria 4-6 años 6) Estudios vocacionales 7) Estudios universitarios.

Fuente: Banco de datos del SIAL-OIT, en base a la Encuesta de Hogares, Contraloría General.

de 35.9% para los hombres y el 53.2% para las mujeres.

Este mismo patrón diferenciado se observa a nivel de provincias: hay una mayor proporción de mujeres analfabetas en provincias con población indígena, tales como Bocas del Toro y Veraguas, donde el analfabetismo afecta al 66.2% y 25.4% de la población femenina.

En contraposición, en las provincias de Panamá y Colón existe una menor proporción de mujeres analfabetas: 3.6% y 4.7%, respectivamente. Estos datos demuestran la falta de oportu-

tidades educativas de que disponen los grupos marginados y pobres.

En los niveles más altos de enseñanza hay una proporción mayor de mujeres que de hombres, aún a nivel universitario. Así, las mujeres constituyen el 48.1% de las personas que asisten a la enseñanza primaria, el 52.8% de las que asisten a la enseñanza media y el 58.1% de las que asisten a algún nivel universitario.

A pesar de ello, los mayores niveles educativos no se reflejan en aumentos proporcionales en los niveles de ingreso. Así, »todo indica que los problemas que

enfrentan las mujeres para acceder a un empleo en buenas condiciones no están relacionados ya con su nivel formal de estudios» (Davis, 1992).

## EMPLEO

Los problemas asociados a la inserción laboral tienen una estrecha relación con la pobreza y afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Según los censos de 1990, la Tasa de Desempleo Abierto, TDA, de 21.6% entre las mujeres era muy superior a la masculina con 13.7%. Las mujeres económicamente activas se concentran en las provincias de Panamá y Colón, las que presentan la mayor proporción de

mujeres ocupadas entre las de 15 años y más (33.4% y 28.5%, respectivamente), seguidas por Chiriquí y Herrera, y duplicando las tasas de participación en Bocas del Toro y Cooclé.

Las provincias de Panamá y Colón también concentran, en 1990, los hogares que tienen como jefe a una mujer, ascendiendo al 25.2% y 25.4% respectivamente, superior al 22% nacional. En las otras provincias observamos proporciones de 21.3% en Chiriquí, 19.4% en Los Santos, 19.2% en Herrera y 19% en la Comarca de San Blas (Kuna Yala). El resto de las provincias presentan un porcentaje de jefas de hogares de menor magnitud. La incidencia de la pobreza en hogares bajo reponsabilidad de mu-

### Panamá: Ocupación y Desempleo según Sexo - 1987-1994 (Población de 15 años y más, en por ciento)

Años	Tasa de Ocupación			Tasa de Desempleo		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1987	57.7	78.3	37.7	11.8	9.4	16.7
1988	56.9	78.1	35.9	16.3	14.0	21.4
1989	58.0	78.6	37.9	16.3	13.7	21.6
1991	57.5	77.3	38.1	16.0	12.6	22.6
1992	60.2	80.3	40.3	14.7	10.8	22.3
1993 (R)	60.4	80.5	40.6	13.3	9.7	20.2
1994 (P)	60.6	80.1	41.3	13.8	10.5	20.1

(R) Cifras revisadas. (P) Cifras preliminares.

Fuente: Contraloría General de la República.



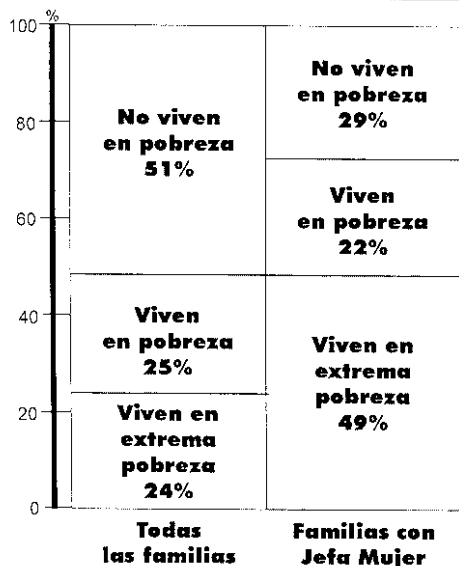
## Panamá: Empleo según Edad y Sexo - 1995 (en por ciento)

Edad	PEA		Ocupados		Desocupados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15-19	8.8	7.4	77.0	64.4	28.0	35.6
20-29	29.3	31.3	84.5	68.6	15.5	31.4
30-39	25.2	30.1	93.0	84.4	7.0	15.6
40-49	18.3	20.0	95.1	89.4	4.9	10.6
50-59	11.3	8.0	93.0	91.2	7.0	8.8
60+	6.9	3.2	96.4	95.7	3.6	4.3

Fuente: Banco de datos del SIAL-OIT, en base a la Encuesta de Hogares, Contraloría General.

eres es muy alta: mientras el 55% de los hogares jefaturados por mujeres es

### Panamá: Familias pobres - 1995



pobre, en contraposición al 46% de los hogares con jefatura masculina. En el área rural la situación es aún más crítica: el 71% de los hogares que tienen a una mujer al frente clasifican como pobres, de acuerdo a cifras de 1994.

El alto porcentaje de casos de jefas de hogares pobres e indigentes está asociado al bajo nivel educativo y a la dependencia de los hijos en edad pre-escolar de ellas. Estas dos razones dificultan su trabajo fuera de la casa, particularmente como asalariadas en el sector moderno de la economía, lo cual les limita las posibilidades de obtener ingresos adecuados para sostener su carga familiar.





# PASOS *H*ACIA LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Datos de CEPAL señalaron en 1995, para el período 1989-1991, una disminución de la pobreza en Panamá, bajando en dos puntos porcentuales (de 38% en 1989 a 36% en 1991). Esta reducción fue más acentuada en las áreas rurales, donde los hogares pobres habían bajado cinco y los indigentes cuatro puntos porcentuales.

Por otra parte, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC, realizó un procesamiento de las Encuestas de Hogares de 1991 y del Censo de Población y Vivienda de 1990 para estimar los niveles de la pobreza nacional para dicho período, combinando las metodologías de Línea de Pobreza, LP, y Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. De acuerdo a las encuestas se encontró que el nivel de pobreza nacional ascendía a 48.6%,

mientras que la información censal arrojó un resultado de 54%.

Por su parte, la actual ministra de Salud, Aida de Rivera, señaló en 1995, que «el 20% de los panameños y panameñas no tienen suficiente ingreso para alimentarse adecuadamente. Esta cifra se incrementa al 45% de población en situación de pobreza, si se agrega otro 25% de la población que no cuenta con ingreso para satisfacer sus necesidades básicas» (UNICEF-MIPPE, 1995).

Según el Informe de 1996 del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD, sobre Desarrollo Humano, Panamá está clasificado como país en desarrollo con ingresos medios altos, ocupando la posición 43 en dicha clasificación.

Sin embargo, este dato esconde la disparidad preocupante de condiciones de vida de los panameños, pues en Panamá existen regiones pobres y dentro de ellas núcleos poblacionales, en los que los indicadores son críticos. Panameños y panameñas viven en condición de extrema pobreza que no les permite alcanzar un verdadero desarrollo humano y un nivel de bienestar que toda persona debe tener. Así, un estudio de 1996 del Patronato del Servicio Nacional de Nutrición revela que el 75% de los niños de la comunidad La Perdiz Abajo (distrito San Francisco) en Veraguas padecen de desnutrición total y que el 95.4% de todos los niños del lugar señalan alguna forma de desnutrición. Similares situaciones se daban en las comunidades El Raizal y Los Panamaes de esta provincia y, según un artículo periodístico en base al informe del Patronato, «son sólo ejemplos de cientos de comunidades del interior de la República en donde germina el preludio de la hambruna» (González Marín, 1996).

Es importante señalar que desde los años setenta hasta el presente, el Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE, ha realizado varios estudios con el objetivo de medir la pobreza familiar en Panamá, así como para

identificar sus causas y problemas inherentes. También hay que mencionar trabajos importantes sobre el tema de autores como Luisa de Soto y Luis López de CEPAL; Carmen Miró en el IDEN de la Universidad de Panamá; Amelia Márquez para el ICAP, entre otros.

Durante los años setenta y ochenta se estableció como una de las prioridades del desarrollo nacional atacar las causas y manifestaciones de la pobreza en el país y dar a todos los panameños y panameñas iguales oportunidades y niveles de bienestar.

El Departamento de Planificación Social del MIPPE realizó en 1973 uno de los primeros diagnósticos acerca de la dimensión de la pobreza en Panamá («Radiografía de la Pobreza»), la cual fue revisada y actualizada posteriormente, mientras que a mediados de los setenta un estudio de pobreza del país por Larry Sjaastad, basado en los datos del Censo de 1970 y en una Encuesta de Hogares limitada de 1971, generó una serie de recomendaciones de políticas para el alivio de la pobreza.

Unos años más tarde, en 1977, un estudio de pobreza para Panamá Oeste,

utilizando datos de una limitada Encuesta de Gastos de Hogar de 1975, encontró que en 1970 el 48 % de la población rural de esta región era pobre. También se analizaron disparidades regionales de precariedad, basados en diferentes características con la cual se manifiesta la pobreza.

El documento «Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá-Estrategias hacia el Año 2000» (MIPPE, julio 1980) tenía el enfoque en proponer medidas capaces de mitigar las disparidades económicas y sociales para, entre otros objetivos, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, directamente atacando la marginación social y promoviendo la equidad en la distribución del ingreso.

Durante los años 1983-1985 se realizó el estudio de pobreza por Gian Singh Sahota, basado en una Encuesta Nacional Socio-Económica de 1983. El trabajo de Sahota, «Análisis de la Pobreza en Panamá», desarrolló una teoría general de pobreza que permitió profundizar en el diag-

## Panamá: De Mujeres en Desarrollo (MED) a Género y Desarrollo (GED)

### Una estrategia de reducción de la pobreza\* que combina los enfoques MED y GED

#### MED

#### GED

#### 1. El Enfoque

Un enfoque que ve a las mujeres como el problema.

Un enfoque de desarrollo.

#### 2. La Orientación

Las mujeres.

La relación entre mujeres y hombres.

#### 3. El Problema

La exclusión de las mujeres de los procesos de desarrollo.

Desiguales relaciones de poder (ricos y pobres, mujeres y hombres) que impiden un desarrollo equitativo y la participación total de las mujeres.

#### 4. La Meta

Desarrollo efectivo y más eficiente.

Desarrollo sostenible y equitativo en donde las mujeres y hombres toman las decisiones.

#### 5. La Solución

Integra a las mujeres dentro de los procesos de desarrollo existentes.

Empodera a los desventajados y a las mujeres, transforma relaciones de desigualdad.

#### 6. Las Estrategias

- Proyectos de las mujeres.
- Componentes de las mujeres.
- Proyectos integrados.
- Aumento de la productividad de las mujeres.
- Aumento del ingreso de las mujeres.
- Aumento de la habilidad de las mujeres de velar por el hogar.

- Identificar/enfocar necesidades prácticas determinadas por las mujeres y los hombres para mejorar sus condiciones.
- Al mismo tiempo, enfocar los intereses estratégicos de las mujeres.

**\* Una estrategia incluyente y sostenible en términos de participación de mujeres y hombres en condiciones de equidad.**

nóstico de esta problemática, además que revisó las políticas existentes y diseñó otras nuevas sugeridas por el análisis. Con este estudio, Sahota ha presentado uno de los más completos análisis sobre el tema desarrollados hasta el momento en el país. Sus conclusiones y muchas de sus recomendaciones de política siguen vigentes y revisten gran interés en la actualidad.

Por su parte, el Departamento de Planificación Social del Ministerio de Planificación y Política Económica, elaboró dos estudios de los niveles de pobreza. El trabajo de 1988 presentó un ordenamiento de los distritos de la República, mientras que el de 1993 lo hizo a nivel de corregimiento, basado en el nivel comparativo de satisfacción de las necesidades básicas de vivienda, salud y educación, utilizando la información de los censos nacionales de Población y Vivienda de 1980 y 1990, de la Encuesta Nacional Socio-Económica de 1983 (para el estudio de 1988), y de algunas estadísticas de registros continuos.

El estudio de 1996 «Género, Población y Pobreza» de Dimas Quiel, encomendado por el Ministerio de Planificación y la Oficina del Fondo de

Población de las Naciones Unidas en Panamá, analizó algunas de las implicaciones de las interrelaciones de género, población y pobreza para la formulación de políticas públicas del desarrollo social nacional. La investigación se proponía identificar el efecto de las principales variables que inciden directamente en el estado de pobreza de la población, con la finalidad de lograr elementos que permitan definir lineamientos de política y/o planes de acción.

Finalmente, Carmen Miró, Hildebrando Araica y Mariela Arce realizaron en el mismo año su «Estudio de las Interrelaciones entre Género, Población y Pobreza». El trabajo de este equipo de autores es otro esfuerzo en perfeccionar la comprensión de las razones de la pobreza nacional, a la vez que contribuye en afinar aún más los instrumentos indicados para revertir la inequidad de oportunidades de que la mujer y la juventud son sus sujetos principales.

De mucha utilidad es el material didáctico preparado por las diversas instituciones que trabajan el tema de desarrollo del capital humano y promueven la capacitación de trabajadores sociales y formuladores/realizadores de

## El inicio de un exitoso proyecto.

*En 1991, en el marco del Programa «Asociados para el Desarrollo» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, una ONG panameña sometió a un comité evaluador su Proyecto de Desarrollo Integral para 25 familias en tres comunidades de Cañazas (Veraguas), uno de los distritos de extrema pobreza y que mayor expulsión tiene de personas hacia la zona metropolitana. El proyecto estaba diseñado para atender cuatro áreas vitales: salud, organización comunitaria, medio ambiente y producción. Sobre la etapa inicial, un Informe de Proyecto de 1995 relata:*

»Desde el inicio teníamos claridad de que la pobreza se interrelaciona con muchos factores y que para atacarla, habría que pensar en una solución integral.

*En salud* se trabajó en: vacunación, nutrición, letración, construcción de estufas, y mejoramiento de viviendas. *En organización comunitaria:* establecimiento de una junta directiva, reglamento de crédito, programas de capacitación (género y autoestima, microempresa, organización). *En medio ambiente* se trabajó en: reforestación con frutales y maderables y, finalmente, *en producción*, en construcción de tres galeras de pollos y cerdos, cría y venta.

Recibimos valiosa asistencia de los ministerios de Salud, Vivienda, Desarrollo Agropecuario, y del INRENARE recibimos plantones y capacitación. También recibimos ayuda de una ONG que había sido beneficiada previamente por el programa “Asociados para el Desarrollo”.«

proyectos para el alivio de la pobreza con enfoque de género, ejemplo la Carpeta de Trabajo «Género y Población en el Diseño, Ejecución y Evaluación de Proyectos de Alivio a la Pobreza» del MIPPE/COPRAM, realizado en 1996 con el aporte del FNUAP en Panamá. (Ver esquema «De Mujeres en Desarrollo (MED) a Género y Desarrollo (GED)» como muestra de este material de capacitación, en pág. 29).

Los estudios de la pobreza nacional representan una referencia importante para la formulación de las políticas públicas del país. Así, a principios de 1990, el MIPPE elaboró la «Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica» como marco orientador de las nuevas políticas económicas. En forma complementaria diseñó y puso en marcha en 1991 la «Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza». También

## »Ya no tienen temor de hablar ...«

Una ONG nacional de desarrollo comunitario realizó en 1994-1995, en un distrito rural con altos niveles de pobreza, un programa de formación de promotoras de salud reproductiva.

En las áreas rurales la tasa de natalidad es mayor que en las ciudades y la dependencia demográfica en las familias campesinas es muy alta. Ambos factores impiden que las mujeres salgan del hogar para buscar empleo e ingreso. El Informe de Proyecto (1995) de la ONG señala:

»Ahora hay un nivel elevado de capacidad de análisis crítico entre las promotoras que han participado en el curso. Partimos de sus propias experiencias y conocimientos, ya no tienen temor de hablar de este tema. Ahora hay un grupo de 30 personas que trabajan el tema en las comunidades, después de haber practicado nuevas formas participativas de transmitir conocimientos. No obstante, por las limitadas condiciones de escolaridad entre la población campesina, aunadas a las particularidades que giran alrededor del tema, es necesario profundizar los conocimientos y análisis de los contenidos para asegurar la multiplicación en las comunidades.«

Fuente: UNFPA, Panamá 1995.

en este año, formuló el »Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía« y el »Plan Nacional de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud, PAN 1992-2000«, con el propósito de brindar atención prioritaria a la niñez y la juventud del país. Con PAN 1992-2000, Panamá se ha comprometido a cumplir las metas del desarrollo social definidas en 1990 durante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en Nueva York, EE.UU.

En 1994 el gobierno actual formuló y puso en marcha un amplio programa de "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica", cuyo objetivo central es la reducción de la pobreza antes de terminar el quinquenio de gobierno.

En la actualidad el MIPPE realiza a nivel nacional la "Encuesta de Niveles de Vida" que cuenta con la asistencia del PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y otras instituciones nacionales.

El combate a la pobreza (particularmente de la pobreza de la mujer) constituye una prioridad del Gobierno Nacional. Aparte de la ejecución de las políticas mencionadas en el párrafo an-



terior, se ha desarrollado una serie de programas de compensación social complementarios, tales como: los programas del Fondo de Emergencia Social, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, así como el Programa para Aliviar la Pobreza en Centroamérica y Panamá.

Las políticas sociales de Panamá demuestran avances en lo que se refiere al enfoque de género ya que existen esfuerzos programáticos que realizan actividades dirigidas a que la mujer pueda

alcanzar sus necesidades prácticas y estratégicas de género. Estos esfuerzos se dan en el INAFORP con su programación de educación en población, basada en género, para el adiestramiento de personal; el Ministerio de Educación con sus programas de educación en población y género; el Ministerio de Salud con decenas de seminarios sobre el tema y el programa especial de salud reproductiva y derechos reproductivos; el Despacho de la Primera Dama y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, también con programas que fomentan

## **La diferencia que puede hacer una ley ...**

En junio 1995 entró en vigencia la Ley 27 que sanciona la violencia intrafamiliar. En las áreas rurales son frecuentes los casos de violencia doméstica. Una ONG de desarrollo comunitario nacional, programó cursos para las mujeres en un distrito con niveles de pobreza crítica, en donde se les explicaron los alcances de la Ley 27. Después, una consultora internacional visitó las comunidades para hablar con las mujeres que habían participado en los cursos. De su Informe de Evaluación copiamos:

»Hablé con Olivia, una de las mujeres que han asistido a todos los cursos sobre violencia doméstica, y le pregunté qué pensaba de los cursos. Olivia estaba muy contenta con lo que había aprendido. Dijo que ha cambiado en lo personal y también en lo económico. Ahora, con lo que ha aprendido sobre el tema, piensa muy diferente que antes sobre la violencia de que son víctimas las mujeres y los niños. Inclusive, se siente entusiasmada para viajar a Honduras para aprender agrotécnicas y estudiar plantas medicinales que quiere cultivar en su finca y comercializar y así aportar al ingreso familiar.«

la igualdad de oportunidades para la mujer, y en otras instituciones del Gobierno Nacional.

Otro aspecto importante de señalar son los avances en la legislación, con logros tales como la Ley de Educación de junio de 1995, en la que se establecen acciones de igualdad entre los géneros.

Otro logro es la aplicación del Código de la Familia, que reconoce iguales derechos a la pareja y contiene disposiciones de protección a menores, así como la ley 27 del 16 de junio de 1995,

la cual tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y de maltrato de menores. Ya en 1981, Panamá había ratificado la «Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer».

La creación en julio de 1995 del Consejo Nacional de la Mujer con su Secretaría Técnica en la Dirección Nacional de la Mujer dentro del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social es otro paso en alcanzar mayor representatividad e igualdad de la mujer en la vida nacional.

## **Un proyecto en marcha.**

**En una de las áreas más rezagadas de Panamá, una ONG nacional se propuso a principios de los 90 cambiar la situación y ayudar, a través de un programa de desarrollo integral, a eliminar la extrema pobreza. La ONG informa en 1995:**

» Las familias -hombres, mujeres y jóvenes- han aprendido todo el proceso de la producción, la compra de los insumos, el procesado del producto, la venta y la comercialización; una de las integrantes lleva la contabilidad. Del fondo original, luego de haber construido 3 casetas de pollos y 3 de cerdos, mejorado las viviendas, ... quedó un fondo de producción que todavía se mantiene y que sirve para que las familias compren sus insumos y luego de la venta del producto paguen el dinero utilizado. Estas familias de extrema pobreza, han logrado generar ingresos familiares de 50 Balboas cada 6 semanas con un oficio de tiempo parcial, mejorar las condiciones de sus viviendas, trabajar organizadamente, planificar, mejorar la ingesta de alimentos y los niveles de nutrición.«

Fuente: PNUD/UNFPA, Panamá, 1996.

El Consejo es una entidad asesora, consultora y propositiva al más alto nivel, con la función general de recomendar al gobierno políticas y acciones específicas para el adelanto de la condición femenina en el país, promover la igualdad de oportunidades y velar por la puesta en ejecución del »Plan de Acción Mujer y Desarrollo«, teniendo su origen en la concertación del movimiento social y político de mujeres panameñas.

La Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU, es la Secretaría Técnica del Consejo que promoverá la participación de la mujer en el desarrollo económico, político y social del país, en condición de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. Además de gestar, desarrollar y ejecutar políticas públicas para la mujer, desarrolla programas y estudios, y coordina con las instituciones que realizan acciones que favorezcan la promoción de la mujer.

A pesar de estos avances en las políticas públicas para la promoción de la mujer, según los análisis del Foro Mujer

y Desarrollo, la Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Mujer, CODIM, y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, se evidencian a nivel gubernamental factores que limitan la plena ejecución de la voluntad para un cambio, expresada en las diferentes políticas que se han enumerado. Algunas de las limitaciones registradas son:

- El desconocimiento general (o niveles dispares de conocimiento) por la temática de enfoque de género.

- La falta del conocimiento de la perspectiva de género entre los formuladores tradicionales de políticas, estrategias, programas y proyectos.

- La elaboración de proyectos sin incluir desde sus inicios a los beneficiarios directos de las actividades.

- La necesidad de mejorar aún más la coordinación entre los estamentos de la sociedad civil y los entes gubernamentales, y, finalmente,

- la debilidad en la evaluación del impacto de los proyectos por la falta de capacitación y de instrumentos y mecanismos necesarios para el seguimiento y la sistematización de la información.





**»Debido a la mayor longevidad de las mujeres, ellas predominan en los grupos de la tercera edad. En mayor proporción que los hombres de su edad, las mujeres están solas después de los 60, ya sea por viudez o por separación conyugal, encabezando hogares, y frecuentemente no reciben el ingreso económico necesario.«**

# INTERRELACIONES ENTRE GÉNERO Y POBREZA

Los estudios económicos, demográficos y de género que se han realizado desde los años setenta en Panamá en torno a la pobreza nacional y el impacto que tiene para el bienestar de la gente afectada por ella, ofrecieron conclusiones y recomendaciones para la formulación de políticas capaces de aliviar la situación de las precariedades analizadas. Los estudios coincidieron en demostrar que los aspectos *educación, dependencia demográfica, fecundidad, embarazo adolescente, incidencia de hogares liderados por mujeres, así como el desempleo*, señalaban una íntima interrelación entre género y niveles de pobreza.

Todos los estudios resaltan la importancia que tiene *la educación* para que un hogar pueda salir de su condición de pobreza. En particular, el hecho de que la jefa del hogar haya cursado la secundaria tiene un fuerte efecto sobre

los niveles de pobreza, especialmente en Veraguas, Darién y Coclé, en donde este factor por sí mismo prácticamente significa la reducción de la pobreza en un nivel (si es indigente pasaría a ser pobre y si es pobre pasaría a ser no pobre). Es decir, en estas provincias, la inversión en educación secundaria, mediante políticas que busquen asegurar la permanencia de las personas en el sistema hasta completarla, tendrá un efecto significativo -y mayor que la inversión en otros campos- sobre la reducción de la pobreza.

En la provincia de Darién, el efecto de terminar la escuela secundaria es nueve veces mayor que el de terminar la primaria en cuanto al impacto que tiene sobre el alivio de la pobreza.

El analfabetismo es significativo en cuanto a su efecto sobre los niveles de pobreza en todas las provincias de Pana-

## Pasos hacia un futuro mejor.

De una carta dirigida a la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en Panamá, sobre las perspectivas de un proyecto de desarrollo integral que realiza una ONG en una región de pobreza del país:

»Seis familias están trabajando desde 1994 en un proyecto piloto con una empresa exportadora de plantas. La empresa les ha dado el conocimiento para desarrollar una parcela de 500 metros. En Enero 1995, las familias tenían los primeros ingresos de 150 balboas que se repetirá todos los meses. Otra empresa tiene interés para hacer una producción de 20 has para lo que se buscaría financiamiento con la banca local. El éxito alcanzado en estas tres comunidades logró que otras cinco quisieran realizar proyectos similares. Recientemente visitó los nuevos grupos técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y una agencia de cooperación europea que han decidido, partiendo de la organización existente, desarrollar una finca integral en la comunidad de Santa Rosa. Tenemos que intensificar la formación de promotoras sociales, para reforzar el liderazgo comunitario de las mujeres de este distrito y enseñarles a identificar proyectos productivos en sus comunidades.«

Fuente: PNUD, Panamá 1996.

má. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de los niveles de pobreza es mucho menor que el de completar la secundaria. Es en la provincia de Panamá en donde, en términos relativos, un programa de reducción del analfabetismo resultaría más eficiente para lograr una reducción de la pobreza.

Las razones asociadas a la mayor pobreza relativa de los hogares encabezados por mujeres son principalmente educativas y relacionadas a la inserción

laboral. En Panamá, a pesar de haber alcanzado las mujeres un nivel educativo que supera en dos años al de los hombres, la brecha de ingreso no sólo es marcada en todos los niveles sino que aumenta a medida que aumenta el nivel educativo. Así, mientras las mujeres sin instrucción (o con bajo grado de instrucción) ganan el 78% de lo que ganan los hombres de igual grado, las mujeres con post-grado ganan apenas el 58% de lo que ganan los hombres con el mismo título.

En América Latina ha venido aumentando la incidencia de hogares con jefatura femenina, especialmente en las áreas urbanas, en donde en la actualidad al menos uno de cada cinco hogares tiene como jefe a una mujer. Estos hogares, por razones estructurales, tienen una mayor probabilidad de ser pobres y

extremadamente pobres que aquellos que tienen como jefe a un hombre. La tendencia al aumento se dio de manera muy marcada en la década de los ochenta -la cual experimentó también un notable aumento en los niveles de pobreza, y se espera que se mantenga en la década de los noventa (CEPAL, 1995). Ade-

## **Hay que respetar las costumbres.**

*Las políticas públicas de inversión social tienen mayor efectividad si se inician desde las poblaciones beneficiarias y con su plena participación en el análisis de las razones y circunstancias particulares de las necesidades existentes.*

*Se debe desarrollar la capacidad local de asumir organizadamente la responsabilidad para sostener las medidas que se quieren implementar. Este aspecto queda plasmado en un informe de una ONG, donde aprendemos de su experiencia en la realización de un proyecto de desarrollo integral:*

»La organización del proyecto es más sólida en aquellos grupos donde sus miembros mantienen relaciones de parentesco o de compadrazgo entre sí.

Otro factor de éxito en el caso de los grupos de mujeres es que cuenten con la “aprobación” o “bendición” de sus maridos para participar en el proyecto. Este elemento cultural es importante, dado el nivel de responsabilidades que adquieren las mujeres al formar parte de un grupo de autogestión. Aparentemente esta “aprobación” se ha logrado en algunos casos a través de la presión de otros hombres de la comunidad, o influido por el hecho que ya la comunidad tiene experiencia previa con la ONG en cuestión, y por lo tanto, consciente de que dichos proyectos repercutirán, a mediano plazo, en beneficio de la familia en su totalidad.«

Fuente: PNUD, Panamá, 1996.

## **El importante papel de la Sociedad Civil.**

*Dentro de los lineamientos de la Conferencia Internacional de la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) se hace especial énfasis en la necesidad de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas que atienden las necesidades de las mujeres.*

*El programa "Asociados para el Desarrollo" ofrece esa posibilidad a éstas organizaciones, generalmente chicas y con poca experiencia en el manejo de proyectos.*

*En un informe independiente de evaluación sobre el desempeño de algunas de estas ONGs en Panamá leemos:*

»En David (Chiriquí) se promueve el desarrollo de actualmente 60 mujeres ngobes que participan en la Asociación de Mujeres Ngobes, ASMUNG, en doce comunidades del distrito de Remedios, al brindar asesoría en la producción, comercialización y mercadeo de productos de artesanía.

Entre los logros se observa un rescate cultural ya que se han encontrado diseños que no estaban utilizando y las mujeres jóvenes se interesan en aprender sobre su artesanía. Las artesanas valoran su trabajo a la vez que mejoran la calidad de su producto. También tienen más autoestima y más autonomía dentro del hogar ya que cuentan con ingresos propios.«

»El proyecto productivo y de capacitación de 70 mujeres campesinas, amas de casa en su mayoría, en ocho comunidades rurales de la provincia de Coclé, ha tenido un impacto significativo en el mejoramiento del nivel económico, fortalecimiento de la organización comunitaria, transferencia tecnológica y de conocimientos, así como mejoramiento de las condiciones sociales en las comunidades beneficiarias. Los proyectos realizados han logrado mantener la organización de los grupos y la continuidad de los proyectos desarrollados.«

Fuente: PNUD, Panamá, 1996.



más, el aumento de la pobreza que afectó a toda la región se reflejó en un mayor incremento de los hogares indigentes que tenían como jefe a una mujer.

Panamá no escapa de esta tendencia: las encuestas de Hogares muestran un aumento en los hogares urbanos liderados por mujeres de 24% a 26% entre 1980 y 1992. En este último año se constata que, mientras el total de hogares urbanos que tenían a una mujer como jefe era de 26%, los hogares extremadamente pobres liderados por una mujer ascendía a 35%. Las cifras a nivel nacional muestran un comportamiento similar. Según el Censo de 1990, el 22% de los hogares del país tenían como jefe a una mujer, mostrando un crecimiento de 2% con respecto al Censo de 1980. En Panamá, al igual que en los demás países de América Latina, los hogares cuyo jefe es una mujer tienen mayor probabilidad de estar bajo la línea de la pobreza que aquellos que tienen como jefe a un hombre, y especialmente bajo la línea de indigencia en aquellos hogares liderados por mujeres mayores de 60 años que son las más pobres de los pobres (entre los jefes hombres, los más pobres son los jóvenes, especialmente los menores de 25 años de edad).

La variable sexo del jefe del hogar es significativa en la mayoría de las provincias aunque su efecto directo sobre la determinación de la pobreza es menor que el de otras variables. Si se comparan iguales niveles de educación, iguales condiciones de participación en la fuerza laboral e iguales condiciones demográficas, el efecto adicional que tiene el ser hombre o mujer sobre el nivel de pobreza es relativamente bajo. Sin embargo, a pesar de comparar en igualdad de condiciones todos estos factores, la variable sexo sigue siendo significativo en la mayoría de las provincias. El efecto mayor se registró en la provincia de Darién, mientras que en la provincia de Panamá los resultados no muestran una asociación significativa.

El desempleo, el subempleo, el bajo acceso a los medios de producción como la tierra y el crédito, afectan en mayor grado a las mujeres que a los hombres. Al igual que en el resto de América Latina, las tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral son más bajas entre mayor sea su nivel de pobreza. En Panamá, mientras casi el 50% de las mujeres no pobres participan en la fuerza laboral, el 37% de las pobres lo hacen y la cifra desciende al 28% para las mujeres indigentes.

## **»Las mujeres son excelentes gerentes de proyectos«.**

La participación de la mujer en igualdad de condiciones en las economías nacionales es una de las 12 esferas de especial preocupación del proyecto de Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995). La Plataforma ofrece objetivos, orientación normativa y acciones estratégicas equivalentes que deben tomar los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para hacer desaparecer los obstáculos existentes. Una ONG panameña que realiza con la asistencia del PNUD un programa de desarrollo integral señala al respecto:

»La participación de las mujeres en las actividades de capacitación ha sido muy importante, no sólo les ha permitido el adquirir conocimientos nuevos, sino que ha permitido elevar su autoestima y confianza en sí mismas. Las experiencias realizadas permitieron demostrar que las mujeres son excelentes gerentes de proyectos. Las experiencias de capacitación permitieron desarrollar habilidades gerenciales importantes, con técnicas de control de producción y de trabajos apropiados. Los proyectos con mujeres también han demostrado que estos grupos son buenos sujetos de crédito.«

Fuente: PNUD, Panamá, 1995.

El tipo de inserción laboral es determinante en la pobreza de las mujeres. Independientemente de obtener menores ingresos que los hombres para todo nivel de instrucción, las panameñas tienen mucha mayor dificultad para conseguir empleo (su tasa de desempleo era de 21.6% mientras la de los hombres era de 13.7% en 1990) y una alta probabilidad de insertarse en el sector informal de la economía (en 1992 el 35% de las mujeres ocupadas lo estaban en este sector), el cual provee empleo precario de baja productividad y bajos ingresos.

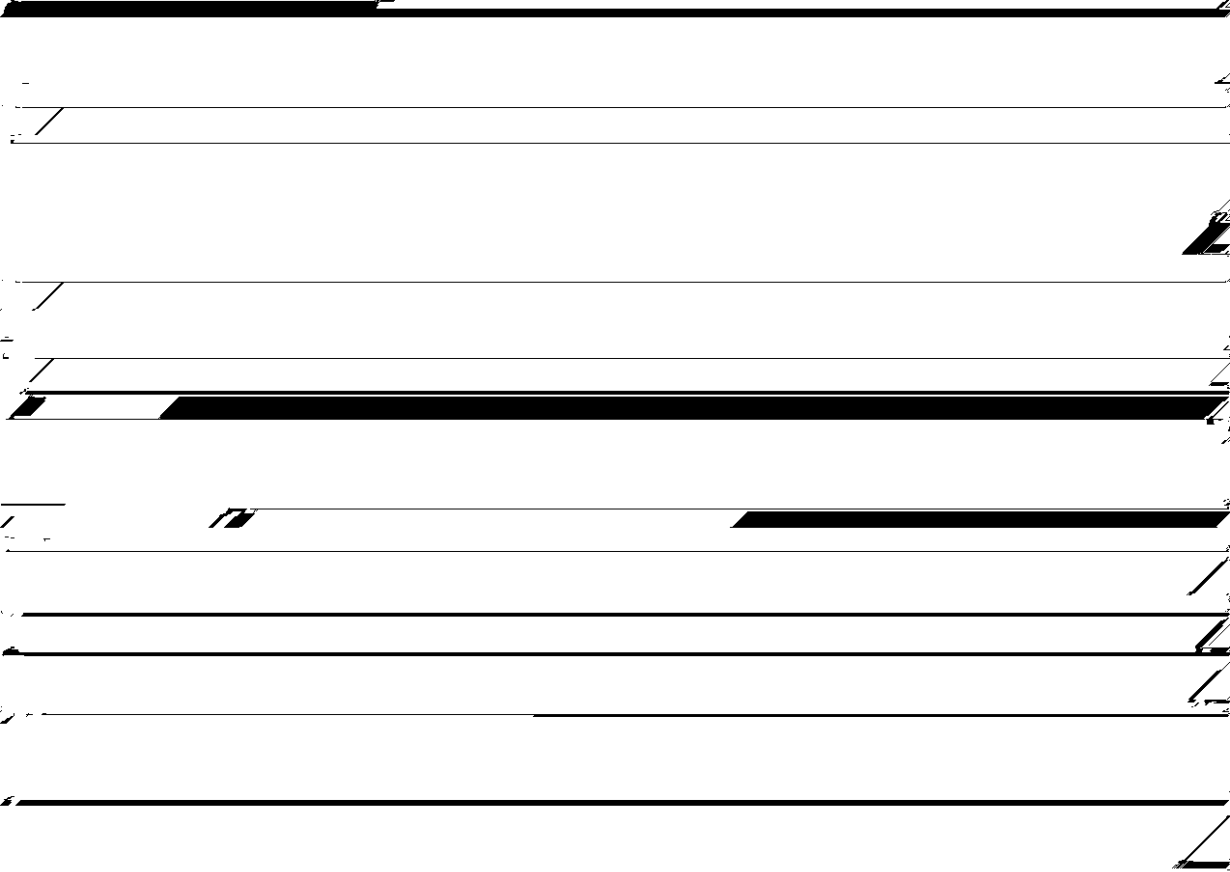
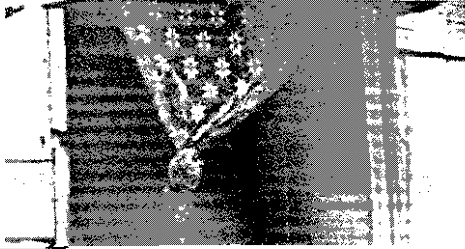
El aporte de la mujer a los ingresos de la familia constituye cada vez más un factor decisivo para que el hogar salga de la condición de pobreza. El mencionado estudio de CEPAL calcula el impacto de este aporte sobre los niveles de pobreza nacionales y concluye que, en el caso de Panamá, mientras el total de hogares indigentes y pobres en las zonas urbanas ascendía a 34% en 1992, si dejaran de trabajar las mujeres pertenecientes a esos grupos, la misma ascendería al 46%; si sólo las cónyuges dejaran de trabajar, la pobreza urbana

se estimaría en 37%. Obviamente, el efecto de proveer empleo a las cónyuges que no son económicamente activas en los hogares pobres e indigentes es muy importante en términos de la reducción de la pobreza. El mismo estudio de CEPAL realizó un cálculo en el cual se le imputaban los ingresos promedio de las mujeres indigentes o pobres respectivamente a aquellas de esos grupos que estaban fuera de la fuerza laboral y encontró que en ese caso la pobreza urbana en Panamá se reduciría de 34% a 27%.

Se ha comprobado que a pesar de existir una clara asociación entre el trabajo en el sector informal y la pobreza, esta relación no es determinante. Tal como se ha afirmado, «No todos los informales son pobres, ni todos los pobres son informales». Sin embargo, en el caso de las mujeres esta asociación es más fuerte que en el caso de los hombres. En el caso de Panamá, según los hallazgos del estudio de Dimas Quiel, la participación en el sector informal de la economía tiene un efecto importante en el nivel de pobreza de los jefes de hogar y también en las mujeres mayores de 15 años, siendo la pobreza mayor en estas últimas. Esto significa que los programas que busquen generar empleo formal para las mujeres serán

muy significativos en cuanto a su impacto sobre la reducción de la pobreza. El impacto de este tipo de política será mayor en las provincias de Darién, Los Santos y Veraguas.

En conclusión, se puede afirmar que la asociación entre la condición de género y la pobreza en Panamá se manifiesta a través de la preponderancia de los hogares liderados por mujeres entre los hogares pobres e indigentes y que está determinada en gran parte por las dificultades de inserción laboral. Además, para la formulación de políticas para la eliminación de la pobreza es importante tomar en cuenta el papel que juegan los ingresos que pueden proveer las mujeres en la reducción de la pobreza de los hogares. Una política de promoción del empleo femenino deberá, empero, tomar en cuenta las especificidades del trabajo de la mujer y los obstáculos que ella encuentra para su inserción como son, el alto costo de oportunidad que representan sus responsabilidades domésticas frente a las bajas remuneraciones a las que puede acceder, las relaciones de subordinación al interior del hogar, su bajo nivel educativo, y la alta proporción de niños en edad pre-escolar y escolar.



# BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Mariela y Junia Leonel Fukuda. Políticas Públicas desde las Mujeres. CEASPA. Panamá 1996.
- Banco Mundial. Panama: A Dual Economy in Transition. Washington D.C., July 20, 1995.
- Bolaños, Vielka e Irma Tuñón. El Acceso de la Mujer a la Tierra en Panamá. Fundación Arias/Centro de Estudios y Acción Social Panameño, CEASPA. San José, Costa Rica 1995.
- Buvinic, Mayra y Margaret A. Lycette. Contribuciones de las Mujeres al Crecimiento Económico en América Latina y el Caribe. Hechos, Experiencias y Opciones. 1994.
- Carta del Papa Juan Pablo II a las Mujeres. Ciudad del Vaticano 1995.
- Centro de Asistencia Legal Popular de Panamá, CEALP. Situación Jurídica de la Mujer. Panamá 1995.
- Comisión Nacional para la Preparación del Estudio sobre la Situación de la Mujer en Panamá. Panamá 1995.
- Conferencia Política de Mujeres, Foro Mujeres Lima, Perú 1994.
- Consejo Regional Asuntos Sociales, CRAS. Notas Técnicas para Definir una Estrategia para la Consulta y Enriquecimiento de las Bases de la Política Social Regional. San Salvador 1995.
- Contraloría General de la República. Panamá en Cifras. Años: 1989-1993. Panamá.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas 1979.
- Davis, Enriqueta. Situación de las Mujeres Rurales en Panamá. Fundación para la Promoción de la Mujer/FAO, Panamá 1992.
- De la Cruz, Rosa Elena de. La Familia en Panamá. Situación Actual y Perspectiva. Panamá.
- De León, Aracelli. Infancia y Mujer en Panamá. Serie Estudios e Investigación, 1. Panamá 1992.
- Estrategias de Nairobi orientadas hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer. ONU 1985.

- Fauné, María Angélica. Curso Taller "Género y Población en el Diseño, Ejecución y Evaluación de Proyectos de Alivio a la Pobreza". Carpeta de Trabajo. Ministerio de Planificación y Política Económica/ Fondo de Población de las Naciones Unidas. Panamá 1996.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Seguimiento y Evaluación. Pautas Básicas para el Desarrollo Rural. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural. Roma 1984.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP. Estado de la Población Mundial 1995.
- Foro Mujer y Desarrollo-CODIM. Memoria Taboga III. Panamá 1995.
- Género, Mujer y Desarrollo. Programa II: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. IICA, 1993.
- Gomáris, Enrique. La Planificación con Perspectiva de Género. Colección Metodología, I. San José 1994.
- González Marín, Yaribeth. "Preludios de la hambruna", en: *La Prensa*, 5.11.96, p. 6A. Panamá.
- Guía para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencia.
- García Prince, Evangelina. La Ciudadanía de las Mujeres. Una vía Género Sensitiva y Paritaria al Poder y al Liderazgo. Ponencia presentada en Costa Rica. Julio 1995.
- Hernández A., Ismael. "Aumenta la extrema pobreza en la provincia de Veraguas", en: *La Prensa*, 9.6.97, p. 14A. Panamá.
- Informe Nacional. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz. Panamá 1995.
- Lachman V., Rubén. Adonde va la Economía de Panamá. Un enfoque teórico y práctico. Centro de Investigaciones Estratégicas, S.A. Panamá 1996.
- Miró, Carmen; Araica, Hildebrando y Mariela Arce. Género, Población y Pobreza en Panamá. Informe de Consultoría. Panamá 1995.
- Mosser, Caroline N. La Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las Necesidades Prácticas y Estrategias de Género. CIPAF. Santo Domingo, Rep. Dominicana 1992.
- Memoria Seminario Regional. La Política del Sector Agropecuario frente a la Mujer Productora de Alimentos en Centroamérica. San José, Costa Rica 1993.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Desigualdad e Inequidades en el Desarrollo Económico y Social de Panamá. Informe de Consultoría. Panamá 1995.
- idem. Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica. Panamá 1994.
- idem. Informes Económicos, 1994 y 1995.

- idem. Boletín *Mi Periódico*, vol. 1, 1ª edición 1997 (ver datos sobre crecimiento de la economía de 1996 y 1997).
- Ministerio Público. Ley de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores. Panamá 1995.
- Ministerio de Salud. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Memoria. Panamá 1995.
- idem. Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud. Comisión Multisectorial del Gabinete Social. Panamá 1994.
- Mujeres, Paz y Desarrollo. Una Propuesta Centroamericana Hacia Beijing. Panamá 1995.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Marzo 1994.
- Naciones Unidas. Plan de Acción. Informe de la Comisión Principal. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing 1995.
- Organización Panamericana de la Salud/Ministerio de Salud. Programa Mujer, Salud y Desarrollo “Y vivieron felices”. (Hablemos de la violencia dentro de la familia). Panamá 1995.
- idem. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. “Ya no hace falta Milagros”. Panamá 1993. “Panamá: ecología rentable”, en: *La Prensa*, 30.3.97, p. 21A. Panamá.
- Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (Evaluación) 1989-1990. Madrid, España.
- Plan Nacional 1994-2000, Mujer y Desarrollo. Panamá 1993.
- Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001. Colección: Documento, 6. Centro Nacional para la Mujer y la Familia.
- Quiel, Dimas. Investigación sobre Género, Población y Pobreza. Informe de Consultoría. MIPPE/FNUAP. Panamá 1994.
- Sahota, Gian Singh. Poverty Theory and Policy. A Study of Panama. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London, 1990.
- Trupp, Lori Ann. Temas sobre Desarrollo. La Integración de la Mujer a las Iniciativas de Políticas Forestales. WRI 1994.
- UNESCO. Planes nacionales de Acción de Educación para Todos en Centroamérica.
- UNICEF. La Red Regional de Organismos Gubernamentales de la Mujer de América Latina y el Caribe.
- UNICEF/MIPPE. Panamá: Niñez y Políticas Sociales. Prioridades para el Bienio 1995-1996. Panamá 1995.
- WWF/PRISMA/CEASPA. Panamá: Evaluación de la Sostenibilidad Nacional. Panamá 1997.

«La asociación entre la condición de género y la pobreza en Panamá se manifiesta a través de la preponderancia de los hogares liderados por mujeres entre los hogares pobres e indigentes y que está determinada en gran parte por las dificultades de inserción laboral.

Las políticas para la eliminación de la pobreza deben tomar en cuenta el papel que juegan los ingresos que pueden proveer las mujeres en la reducción de la pobreza de los hogares.

La promoción del empleo femenino deberá considerar las especificidades del trabajo de la mujer y los obstáculos que ella encuentra para su inserción como son: el alto costo de oportunidad que representan sus responsabilidades domésticas frente a las bajas remuneraciones a las que puede acceder, las relaciones de

«... y la alta proporción de niños en edad pre-escolar.»



**FNUAP**

Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



Ministerio de Planificación  
y Política Económica