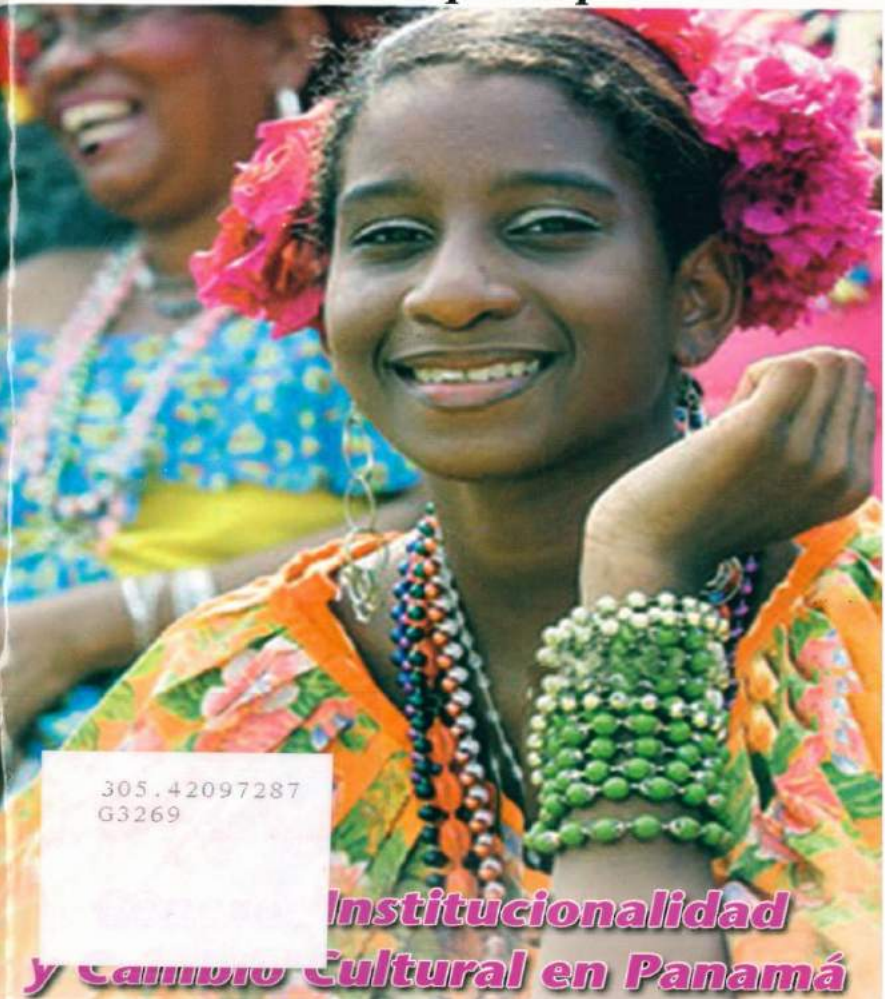
PROGRAMA FLACSO PANAMÁ

# CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES 1

*Pensando para el país*



305.42097287
G3269

# Institucionalidad y Cambio Cultural en Panamá

# CREACION Y ORIENTACION DEL PROGRAMA FLACSO PANAMA

La iniciativa de crear un Programa FLACSO para Panamá, se presenta en el contexto de la XXXI Reunión del Consejo Superior de la FLACSO en Santiago de Chile, el 23 de mayo de 2008.

La oficialización definitiva del Programa se da en el transcurso de la XXXII Reunión del Consejo Superiror de la FLACSO, efectuada en la ciudad de Panamá el 29 de mayo de 2009.

Desde el momento de su oficialización, el Programa FLACSO Panamá, está habilitado para gestionar diversas iniciativas académicas, tendientes a asegurar la realización de proyectos de investigación en el Campo de la Ciencias Sociales, con énfasis en la realidad panameña; elaborar y publicar material docente en apoyo al proceso de enseñanza y de la investigación en la universidades; asi como también promover convenios de cooperación con instituciones universitarias, institutos y/o centros de investigación y con entidades internacionales, gubernamentales y privadas.

Por otra parte, el Programa en la gestión y promoción de investigaciones y publicaciones, se orienta a fomentar en los organismos gubernamentales el empleo de indagaciones científicas y el uso de evidencias empíricas como insumos para la toma de decisiones y como criterios para orientar los objetivos y contenidos de las políticas públicas.

Siendo a su vez el Programa parte de un sistema académico de naturaleza latinoamericana, está en capacidad de sentar bases para la cooperación interinstitucional, alentando la creación de nuevas redes, y el soporte de las ya existentes, entre cientificos sociales e instituciones con distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil, en torno a las preocupaciones de la desigualdad, inclusión social y la participación democrática.

3 9 0 5 0 8 8 9 1 0 1 K

# FLACSO PANAMÁ

(507) 523-5620
www.flacsopanama.org
Edificio de la Vicerrectoría de Investigación y
Postgrado, oficina 211. Universidad de Panamá
República de Panamá

## COMITÉ DIRECTIVO

**Carmen G. Córdoba**
Directora del Programa

**Enoch Adames Mayorga**
Coordinador Académico

**Carlos Gasnell**
Coordinador de Investigación

**Alexis Rodríguez**
Coordinador Gestión de Proyectos

**Marco A. Gandásegui**
Coordinador de Cooperación Internacional

**Gerardo Maloney**
Coordinador de Extensión y Publicaciones

**Carmen Miró**
Consejera Emérita del Programa

## CONSEJO EDITORIAL
### CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES

**Gerardo Maloney**
Coordinador de Extensión y Publicaciones

**Enoch Adames Mayorga**
Coordinador Académico

**Carlos Gasnell**
Coordinador de Investigación

**Urania Ungo**
Coordinadora GAT- Género

3 9 0 5 0 8 8 9 1 0 1 K

PROGRAMA FLACSO PANAMÁ

# CIUDADANÍA, POLÍTICAS DE GÉNERO, CAMBIO CULTURAL E INSTITUCIONALIDAD EN PANAMÁ.

*A la memoria de*
*Clara González y*
*Clara Zetkin.*

## *Presentación*

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

*El presente Cuaderno # 1 del Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ( FLACSO) en Panamá sale a la luz en marzo de 2010 cuando mujeres, activistas de derechos humanos , militantes de organizaciones progresistas y feministas en el mundo entero nos aprestamos a conmemorar el centenario de la proclamación del 8 de marzo como "día internacional de las mujeres". Se trata de una conmemoración cuyos elementos son, todavía hoy, objeto de debate pero su significación e importancia son ya inobjetables. También a la vez, el presente es el año en que recordamos a nuestra Clara González a los veinte años de su fallecimiento. Este cuaderno es parte de del homenaje que debemos tanto a Clara, su legado y su memoria como a la otra Clara, a Clara Zetkin y el conjunto de las mujeres que hicieron posible toda esa historia mundial que hoy podemos no sólo conmemorar sino también celebrar.*

*Además ambos aniversarios se constituyen como un inmejorable marco simbólico para generar pensamiento y reflexión sobre los desafíos y los logros, los ya acervos y los aún pendientes y sobre el actual escenario social local y global tan preñado de incertidumbres.*

*Sin embargo, es verdadero que una mirada panorámica sobre ésta primera década del Siglo XXI da cuenta que las mujeres y en particular las feministas hemos logrado cambios hace unas cuantas décadas impensables, no sólo hemos logrado penetrar espacios férreamente cerrados a la*

*femineidad como los ámbitos del poder político o los altos espacios académicos sino también el arte, las profesiones y las ciencias, en síntesis que es posible afirmar que durante el Siglo XX, las mujeres en Panamá hemos transitado de la ausencia en el escenario público hasta la presidencia del país. Y sin embargo es evidente que la cartera de pendientes , de vacíos y atrasos hace ver magros a aquellos que pudiésemos considerar nuestros logros. Este cuaderno hace parte de la necesaria reflexión para acercarnos a un real conocimiento de hasta dónde hemos llegado hoy.*

*Antes de pasar a reseñar el contenido de los artículos que integran éste, queremos brevemente reconocer la importancia del establecimiento en nuestro país del Programa FLACSO Panamá. Lo primero es que lo celebramos y reconocemos el buen momento en que inicia, ahora que es cada vez más urgente e importante, pensarnos como sociedad en nuestros propios términos ,sin renunciar por ello al acervo universal, a la aspiración de la objetividad y la expresión de nuestra singular diversidad étnica y cultural. Estamos seguras que FLACSO Panamá será un importante instrumento en el proceso no sólo de producir conocimientos, difundirlos y transmitirlos sino que además será el pivote de la creación de una comunidad intelectual que promueva debates fértiles para el desarrollo social y nuevas herramientas para la investigación y la docencia.*

*Entre tales 'nuevas' herramientas sin duda la "perspectiva de género" es una de las más polémicas y discutidas, al respecto nosotras el Grupo Académico de Trabajo en Género (GATG), simplemente sostenemos su pertinencia, eficacia e importancia para conocer y escudriñar como se entrecruzan, potencian y solapan diversas y crecientes desigualdades complejizando el ya denso tejido del entramado social, así como su relevancia para la puesta en escena de políticas que apuesten por una sociedad no opresiva, más incluyente y reconciliada.*

*De los artículos que integran éste inicial cuaderno, el primero* ***Cambiar para que todo cambie : un aproximación a la relación mujeres, política y cultura en Panamá*** *construye una reflexión sobre la acción y los resultados dados en las políticas impulsadas por las feministas y el movi-*

*miento de mujeres de Panamá en los últimos quince años para realizar y profundizar cambios sociales, culturales y simbólicos en la condición de las mujeres. Así como examina el contexto y el conjunto de las vicisitudes, hitos y procesos que han experimentado tales políticas públicas en el Estado y la sociedad. Como en todas partes las políticas del "post Beijing" anunciaban una nueva era, sin embargo gran parte de tal hacer estatal se ha materializado como un lento, anguloso y conflictivo proceso que hoy deja como saldo más dudas que respuestas, reacciones fundamentalistas a cambios apenas en procesos y la debilidad de los gobiernos en sus compromisos hacia reales avances no sólo en la condición femenina sino de toda la construcción social.*

*En el segundo artículo* ***Protección Social, institucionalidad social y equidad de género en Panamá. La experiencia de la Red de Oportunidades****, María Roquebert examina y reflexiona sobre la experiencia de insertar las políticas de equidad de género en la principal de las políticas sociales dada en Panamá en los últimos años y muestra los enfoques, opciones, las dudas y obstaculos enfrentados en tal proceso. Como afirma la autora: "Haber limitado su diseño e implementación a la ejecución tan solo de un programa de transferencias monetarias condicionadas, sin lugar a dudas, hubiese sido una tarea más a tono con las capacidades institucionales reales que tenía el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMFA). Pero, el recorrido hubiese sido muy corto y la deuda social era muy grande."*

*Como bien muestra el artículo se revisó toda la conceptualización de las políticas sociales, el enfoque de la protección social, de derechos humanos, de desarrollo humano y de ciudadanía fueron reformulados, se diseñó una nueva plataforma institucional para emprender dicha tarea que intentaba romper con el tradicional esquema del asistencialismo. Incluír el enfoque de género sumó complejidad y heterogeneidad a éste de por si gran esfuerzo.*

*Un último artículo de Nischma Villareal titulado* ***Aportes para una hoja de ruta del Instituto Nacional de la Mujer*** *es parte del presente*

*documento. En él la autora hace tanto una apretada cronología de la evolución del mecanismo para la igualdad social femenina en el país, como construye una reflexión sobre aquello que el actual ente estatal, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) debe lograr tanto a corto como a mediano plazo para ubicarse como un efectivo ente rector de las políticas para el avance de la condición femenina.*

*La institucionalidad, la plataforma para la acción estratégica, deliberada, eficiente y eficaz es un instrumento que ha sufrido un largo proceso de construcción, de difíciles disensos y creación de consensos. Constituida hoy la entidad es tanto importante como urgente hacer evidente su existencia, sentido y pertinencia, como afirma la autora: "... en la ruta que se decida programar, es fundamental proponerse resultados que puedan demostrar indicadores de éxito que legitimen la necesidad de su existencia como una entidad autónoma, pero sobre todo que le permita transitar sin retrocesos en los logros hasta ahora alcanzados en los derechos e igualdad de oportunidades para las mujeres".*

*Ello no es poco. Los mecanismos nacionales están profundamente vinculados a los consensos internacionales y al espíritu del "post Beijing", vale decir al compromiso de los Estados del mundo a realizar políticas y acciones que colaboren eficazmente con el proceso realizado por las mujeres en todo el Siglo XX: el camino hacia la autonomía, la ciudadanía, la igualdad social y la libertad. Sin éste marco los mecanismos son meramente otros entes gubernamentales más, vacíos de contenido y plenos de burocracia y tareas administrativas. Un barco que navega sin rumbo hacia ninguna parte.*

*Como se ve desde ésta primera década del Siglo XXI tenemos logros, pero sobre todo tenemos un gran conjunto de pendientes y desafíos, esperamos que este aporte del GATG de FLACSO Panamá sea parte de las treas implicadas en hacer avanzar una mejor sociedad más amable para todas y todos.*

PROGRAMA FLACSO PANAMÁ

# CAMBIAR PARA QUE TODO CAMBIE : UN APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN MUJERES, POLÍTICA Y CULTURA EN PANAMÁ.

**Urania A. Ungo M.**

*"El desafío, entonces se orienta mucho más allá de cambios en la legislación o de la reestructuración de las políticas públicas, o del mero aumento de mujeres en los cargos públicos y privados, se orienta a crear las condiciones para hacer de ésta sociedad el espacio de nuevas formas de convivencia humana en las que ninguna desigualdad se encuentre legitimada de forma alguna, lo que significa que los cambios deben llegar hasta la vida, la cultura y la práctica cotidiana."* [1]

## Introducción: construyendo un objeto con límites difusos...

Las palabras anteriores fueron pronunciadas el día de enero de 1996 cuando, desde una perspectiva feminista, se iniciaba un nuevo momento en la historia de las mujeres en Panamá. Según dicha perspec-

[1] Urania A. Ungo M. "Discurso de la Secretaría Técnica en la instalación del Consejo Nacional de la Mujer". Documento, Presidencia de la República, Panamá, 1996.

tiva desde el Estado se formularían políticas, se realizarían acciones y medidas cuyo horizonte final sería el de contribuir a consolidar el proceso general de cambios en la condición de las mujeres promovido por las mujeres y sus organizaciones en el marco de las nuevas condiciones de la democracia instaurada en el país luego de la invasión de 1989.

Han pasado catorce años del inicio oficial de aquel proyecto. Y aunque su historia como proyecto político de las mujeres es más larga, es un buen hito para iniciar alguna reflexión sobre sus alcances y sus logros, tanto como para identificar los vacíos y los retos.

Es importante destacar lo que la cita de algún modo deja entrever: el horizonte soñado del proyecto era largo y denso, las acciones y medidas prácticas se deberían orientar y direccionar mucho más allá de si mismas a la vez que eran concebidas como parte de un proceso y se dirigirían no sólo a reconfigurar el orden de lo público sino llegar hasta 'la vida misma' y en el centro de ello a las concepciones del mundo que presiden las ideas y prácticas humanas. Como he dicho ya en otra parte "Es inevitable leer la casi utopía, a la vez que seguir convencida que si no es en éste espíritu todo ese hacer deviene en la creación de un nuevo conjunto burocrático-administrativo de realmente poco valor."[2]

Una evaluación del proceso en general exige mucho más de lo que es posible hacer aquí. Por una parte deberían ser considerados los mecanismos institucionales creados para dicha empresa y ser analizados las leyes y aparatos, los contextos y los discursos. Ahora bien, el siguiente no pretende realizar todas esas tareas arriba mencionadas, evaluar la ejecución o los resultados hasta hoy de dicho proyecto. Su objetivo es mucho más modesto, aunque es parte de un programa de investigación mucho más amplio. Pretende, por una parte continuar

[2] Ungo, Urania. "De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá". En: Edda Gaviola y Lissette González Compiladoras: Feminismos en América Latina. Ed. FLACSO, Guatemala, 2001.

un ejercicio reflexivo e investigativo general sobre los resultados del pensamiento y la acción feminista en América Latina y por otra aspira a continuar el proceso de análisis y reflexión sobre cambios sociales, simbólicos y éticos producidos en las concepciones del mundo vigentes a partir de los cambios protagonizados e impulsados por las feministas, ahora particularmente en Panamá, para esbozar cuales serían los elementos necesarios de una investigación que se propusiese tal evaluación.

En consecuencia, aquí se pretende esbozar algunos de los elementos fundamentales que deberían integrar tanto el contexto social e histórico como algunos elementos disciplinarios generales de una reflexión que pretendiese conocer un objeto complejo: el cambio cultural. Es decir intentar aproximarse a iniciar el proceso de identificar y analizar hasta que punto la expresa voluntad política, tanto desde las mujeres como desde el Estado ha logrado cambiar las concepciones, las visiones y los modos particulares históricos en que se constituyen las figuras ideológicas de lo femenino y lo masculino. Como se vé se trata del proceso de construir un objeto pensable.

Es en todo caso, una exploración y una reflexión que intenta establecer los elementos que harían posible identificar y analizar el conocimiento de cambios culturales y simbólicos complejos que a su vez están configurados como concepciones, valores y principios cambiantes en contextos también cambiantes y complejos.

Aproximarse y examinar de cerca tales cambios, específicamente es asunto complejo: como se miden los cambios en la subjetividad? Es decir como se expresa el tránsito de una visión sobre una misma a otra visión distinta sobre una misma. En la dimensión subjetiva? En el nivel ético? Comparando las figuras ideológicas arquetípicas?. Algunos de estos cambios son muy evidentes son leyes, son instituciones... otros son casi inasibles, se esfuman apenas pretenda una recortarlos y convertirlos en objeto de atención y estudio.

Como todo ello pudiese convertir éste en una larga exploración que divaga sobre múltiples asuntos y que navega sin rumbo hacia ninguna parte, el presente se concentra en intentar identificar –ojalá de modo claro y distinto- cuales son algunos los elementos que hacen posible examinar los cambios culturales y simbólicos más importantes y significativos dados en el país, en el marco de los procesos impulsados por las mujeres y sus organizaciones, las políticas realizadas por el Estado panameño respecto a ellas y el conjunto de ideas, nociones y prácticas que se expresan en la sociedad sobre las mujeres y su condición.

Respecto de ello es muy importante indicar, por una parte que reconocer dichos cambios culturales implica identificar que es lo nuevo respecto a concepciones tradicionales sobre las relaciones de género y el ser femenino vigentes y por otra hay que decir que tal intento implica necesariamente una visión que rompe fronteras disciplinares, que supone cruces categoriales y construye un objeto conceptual que permite de algún modo aproximarse a lo inmedible. [3] En tanto exploración se trata de un intento riesgoso y seguramente de carácter altamente conjetural, pero la reflexión debe transitar ello para poder ir esbozando que es lo que efectivamente ha cambiado, entendiendo por 'cultura' ese vasto y complejo conjunto configurado por las concepciones del mundo en las que se engarzan visiones, valores, principios y representaciones sociales, los que se expresan en las prácticas individuales y sociales de muy diverso modo.

Como se verá entre el proyecto soñado por sus protagonistas y los logros obtenidos existe hoy una gran distancia, abonada por procesos sociales que profundizan desigualdades y acrecientan tensiones históricas irresueltas. A lo que se suma una resistencia misógina cada vez menos solapada y más militante, todo ello a su vez inmerso en un confuso 'clima' cultural en que se juntan la vigencia de modas y

[3] Ungo, Urania. "Ética, Género y Educación: una reflexión sobre cambios sociales y conflictos entre valores". En: Lourdes Fernández R. (Coordinadora). Género, Valores y Sociedad: una propuesta desde Iberoamérica. Organización de Estados iberoamericanos OEI / Ediciones Octaedro, Barcelona. 2005.

manifestaciones que provienen desde la marginalidad y la cultura de los "ghettos", que promueven la exhibición cotidiana de imágenes tradicionales femeninas en la publicidad comercial, telenovelas y demás productos mediáticos, hasta por la exhibición de un amplio reinado de la incredulidad ciudadana mientras a su vez crecen las movilizaciones en las calles por asuntos que van desde el despido de una maestra hasta por el descontento por el estado de los servicios públicos. Una maraña tal conforma el actual contexto en que se desarrollan estos cambios. La corriente de pensamiento y acción que los impulsó seguramente no contaba con tal caótico marco como escenario de su realización.

En síntesis, se intenta enfocar algunos de los hilos del complejo entramado de las concepciones del mundo, encontrar aquello que pugna por emerger, nuevos conceptos, valores y prácticas que hoy disputan a las concepciones patriarcales su primacía y centralidad.

## I. Es posible cambiar la vida?:reflexiones sobre treinta años de activismo feminista en la América Latina y el Caribe.

*"La atemporalidad se refiere a que los problemas de las mujeres parecen estar ubicados fuera del tiempo, fuera de la historia, fuera del acontecer y de la contingencia política; son vagas formulaciones desconectadas de los contenidos reales de la política. "*
*Julieta Kirkwood.*[4]

El proyecto que se propusieron las feministas panameñas luego de la invasión de 1989 no era en absoluto diferente del de sus pares en América Latina y el Caribe (ALC), aunque si un poco distinto del radical movimiento inicial con que comenzó la 'militancia' feminista en todas partes, seguro por su propio carácter rupturista y también

[4] Julieta Kirkwood. Ser política en Chile: los 'nudos' de la sabiduría feminista6). Segunda edición, Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile, 1990.

seguramente por la inexistencia de memoria histórica común con que se encontraron las feministas al constatar como habían sido borradas de las diversas historias las luchas sufragistas.

En todo caso es importante anotar que durante todo el Siglo XX la movilización de las mujeres latinoamericanas es un fenómeno visible. En toda América Latina y el Caribe el feminismo se extiende en condiciones sociales y políticas adversas, para decirlo tersamente. Nacido en un contexto en el cual se hacía inconcebible su surgimiento, en el marco de condiciones que se pensaban imposibles -dictaduras, ascensos de las crisis institucionales y políticas, guerras insurreccionales y crisis económicas casi permanentes-se produjo un movimiento continental que modeló a todo nuestro continente. A pesar de muchos obstáculos, en las tres últimas décadas del Siglo XX, el feminismo no hizo más que crecer, desarrollarse, expandirse. Para citar solo algunas evidencias: no sólo hay hoy una cierta legitimidad en los espacios políticos- desde las "cuotas electorales" hasta las coaliciones femeninas ínter partidarias para lograr diversas leyes-, sino también espacios académicos en las universidades de la mayoría de los países, así como existe una viva discusión intelectual sobre los supuestos y paradigmas de la Ciencia, de las visiones y la representación del mundo y de las mujeres en el arte y la literatura.

En los medios de comunicación de todo tipo, una nueva imagen femenina reemplaza a la tradicional, la antigua madre abnegada toda familia y trabajo doméstico por la profesional exitosa/esposa/madre/ etc. Y aunque esto para la mayoría de nosotras no es la realización de una reivindicación feminista, es si se quiere una de sus inesperadas consecuencias.

En todos estos años se han producido un gran conjunto de convenios, normas internacionales y leyes nacionales sobre temas fundamentales de la agenda del movimiento. Particularmente, el feminismo latinoamericano logró convertir la violencia contra las mujeres en un asunto público, de gran legitimidad social y política. En 1981 en Bo-

gotá, el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe decide proclamar el día de la muerte de las hermanas Patria, Minerva y María Teresa Mirabal como "día de no violencia contra las mujeres". Las Mirabal fueron reconocidas militantes de la lucha contra la dictadura del General Leónidas Trujillo en la República Dominicana y su memoria ha sido reivindicada para denunciar las diversas formas en que la dominación sobre las mujeres es ejercida como una agresión en todas las actuales sociedades. La cuestión de la violencia ha sido uno de los grandes logros de la agenda política de las mujeres latinoamericanas y hoy la fecha es una conmemoración mundial.[5]

Y aunque estos son logros, es también cierto que el contexto que los rodea está pleno de contradicciones, algunas particularmente relevantes: la profundización de la crisis económica y de las políticas de ajuste estructural, del neoliberalismo -y de sus más indeseables efectos sociales-, de fenómenos como las enormes e insostenibles concentraciones humanas en las ciudades del Continente: a la par que simultáneamente crecen el número de personas pobres, carenciadas y marginales, crecen la delincuencia, la criminalidad, la violencia, creando una atmósfera irrespirable, de pérdida de identidad, de desintegración de todo tipo, un clima de inseguridad permanente fácilmente identificable en cualquiera de las grandes urbes latinoamericanas e incluso las pequeñas capitales y ciudades centroamericanas. Estas particularmente, son ejemplos paradigmáticos del crecimiento excluyente, de la distancia enorme que separa al mundo urbano y rural, de la ampliación de desigualdades profundas que disminuyen de hecho la ciudadanía y su ejercicio, el acceso al conocimiento y al poder, para muchas personas pero en particular para las mujeres. Evidentemente, como muestra ésta superficial revisión, los contextos en que surgió el feminismo en la región, no eran los ideales para semejantes pretensiones y sin embargo...[6]

---

[5] Ungo, Urania Para cambiar la vida: política y pensamiento del feminismo en América Latina. IMUP, Panamá., 2000.

[6] Ungo, Ob, cit.

En síntesis, si se pudiera establecer una sola significación del feminismo en la América Latina y el Caribe durante el Siglo XX habría que decir que este ha sido un movimiento social y político que ha cambiado algunas de las dimensiones fundamentales en que se configura el orden patriarcal del mundo. Y hay que decir también que este orden autoritario, rígido y profundamente enclavado en la cosmovisión latinoamericana - o cosmovisiones- se encuentra hoy cuestionado pero aún existente y en plena lucha por su hegemonía. Sin embargo, pese a todas las paradojas, si es posible afirmar que hoy apenas quedan espacios no roturados, incluso algunos tradicionalmente muy cerrados, como los espacios académicos y o los espacios en que se concentra el poder político.

Particularmente el "Post Beijing" significó la asunción por parte de los Estados de un conjunto de compromisos y prácticas que reconfiguraron algunas visiones políticas y algunos discursos, ello de modo lento y tortuoso como se evidenció en marzo del año 2005 en la 49ava Sesión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) del Consejo Económico (ECOSOC) de las Naciones Unidas (NN UU) en la que los Estados debían informar de sus avances a diez años del acuerdo de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995.[7] Fue evidente en general que entre asumir el compromiso y realizar las transformaciones sociales e institucionales medió un insalvable vacío que lo que logró fue fortalecer a la reacción patriarcal.

Cómo bien dice Kirkwood la condición de las mujeres 'parece' un eterno atributo de la femineidad, el proyecto que se propuso cambiar la vida se encontró que tal condición por el contrario se sostiene deliberadamente, tiene fundamentos sociales y muy calculados intereses que han resistido y resisten los cambios propuestos.

[7] DAWN Beijing Betrayed. New York, 2005.

## II. Políticas de las mujeres en Panamá: de la ausencia de derechos políticos a la Presidencia.

"El proceso que hoy lideran el Foro Mujer y Desarrollo, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos sólo puede avanzar si se profundiza la visión sobre su ser, estar y deber ser en nuestro escenario político y social y si se recuerda que el proceso de las panameñas hacia la igualdad social es parte de un proceso mundial para cambiar el estatuto existencial histórico de las mujeres. Para ello hoy existen mejores condiciones, desde un entorno internacional favorable y abierto a las reflexiones y demandas de las mujeres, una legitimidad de los derechos humanos como inalienables e imprescriptibles para todas y todos y un «clima cultural» que ha asimilado algunos de los cambios operados en la condición femenina durante todo el Siglo XX, que son ya parte del acervo común de las representaciones sociales.

En el umbral del Siglo XXI, en el momento más trascendental de nuestra historia como nación y como Estado, el Informe Nacional «Clara González» pretende contribuir al conocimiento y al cambio de la condición de las mujeres en Panamá, ayudar a recuperar la memoria de las luchas femeninas, aportar a la ejecución de las acciones para la igualdad social y apoyar la creación de la patria y la sociedad humana, armónica y justa que merecen mujeres y hombres tener y vivir."[8]

En estos casi quince años de políticas dirigidas a la igualdad social de las mujeres se han dado en el país algunos acontecimientos de significativa importancia. Si hay uno capaz de simbolizar y de contener en sí la suerte de la nación y su república, fue el hecho dado el 31

[8] DINAMU/MJMNF. Informe Nacional "Clara González": Situación de la Mujer en Panamá. Panamá, 1999.

de diciembre de 1999, la culminación del proceso de reversión del Canal de Panamá. La cita anterior resume como se estimaba el nuevo momento que debía iniciar el país a partir de la culminación de dicho proceso, desde una postura vinculada no sólo a las políticas para el avance de la condición de las mujeres sino desde una visión del significado de tal acontecimiento para las políticas sociales, desde el entonces mecanismo nacional para el avance de la condición femenina, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU).

En estos años – de 1996 hacia acá- hubo además, tres torneos electorales, por primera vez una mujer fue electa Presidenta del país, se reformó la Constitución Política y se conmemoraron los cien años de la existencia de la República. Específicamente, en relación a las mujeres los hechos más significativos además de la entrada en vigencia de la propia Ley 4 dada en enero de 1999, fueron la ratificación por parte de la entonces Asamblea Legislativa del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y el proceso de concertación para que el mecanismo nacional, la DINAMU se transformase en el actual Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Todo esto último es resultado particular del proyecto feminista que en los años noventa del siglo pasado se propuso incidir directamente en la formulación y ejecución de políticas públicas y que tuvo en Panamá una especial significación. El movimiento de mujeres de Panamá, a inicios de los años noventa y dadas las condiciones políticas y sociales post-invasión produjo un proceso de concertación entre mujeres que se expresó como la creación nuevas organismos de mujeres y estos en el proceso de su acción colectiva conjunta produjeron desde tres "Pactos Nacionales Mujer y Desarrollo" (1993, 1999 y 2004) firmados por las representantes de las mujeres y sus organizaciones y las y los candidatos a la Presidencia de la República hasta la producción de un "Plan de Acción Mujer y Desarrollo" que debía ser ejecutado tanto por entidades gubernamentales como organismos no estatales. Se trataba de un plan de trabajo que impulsaría el proceso

hacia la equidad de género, la igualdad de oportunidades y crearía un nuevo clima ideológico más acorde con la real situación femenina en el país.

Los " Pactos" fueron concebidos como instrumentos de incidencia directa en la formulación de políticas y sobre todo implicaban el compromiso de sus signatarios hacia el objetivo de seguir impulsando y desarrollando políticas gubernamentales dirigidas a colaborar con el proceso hacia la igualdad social entre mujeres y hombres.

Por lo general, en los "Pactos" se establecían compromisos que iban desde "nombrar un número plural de mujeres en los más altos niveles del Estado Panameño", pasando por el cumplimiento de las leyes, el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales creados para impulsar, formular y ejecutar políticas públicas con perspectiva de género, contribuir a la plena democratización del país, formalizando el compromiso de dar impulso y continuidad para "lograr el máximo cumplimiento y desarrollo del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá PAN/B7-3010/95/100, promovido y negociado por las organizaciones de mujeres panameñas con la Unión Europea para el desarrollo de proyectos que van en beneficio de la población femenina"[9] llegando hasta,en el último del año 2004, establecer la necesidad de "... *impulsar procesos institucionales que cierren las profundas brechas entre las políticas económicas y sociales como forma de hacer más eficaces y eficientes las políticas públicas para la equidad de género*". [10]

Desde la firma del primer pacto en noviembre de 1993, los organismos de concertación entre las organizaciones de mujeres, el Foro Mujer y Desarrollo (FMD), la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM) y el Foro Nacional de

[9] Alianza del Movimiento de Mujeres.Segundo Pacto Mujer y Desarrrollo. Panamá, marzo de 1999.

[10] Alianza del Movimiento de Mujeres.Tercer Pacto Mujer y Desarrrollo. Panamá, abril de 2004.

Mujeres de Partidos Políticos (FNMPP) habían obtenido del gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares la creación de algunos de los pilares fundamentales del proceso, en 1995 se crearon el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) un conjunto de oficinas sectoriales para el avance de la condición femenina en el espíritu del pacto así como en el espíritu de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), a su vez todo ello en un marco internacional favorable constituido por el proceso de participación continental de las organizaciones de mujeres en la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en ese año y que en el caso de la delegación nacional significó la participación algunas representantes del movimiento de mujeres en el marco de éstas políticas.

Desde 1999 el segundo "Pacto" fue casi totalmente ignorado por el gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso, no sólo en su letra sino además en su gobierno florecieron todas las contradiciones larvadas ante el relativo progreso de las políticas citadas. Hubo un serio estancamiento de iniciativas luego de la culminación del Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá en el 2002 y diversas oficinas sectoriales fueron cerradas. En su gobierno se había firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW en Nueva York en la celebración de los cinco años de la Plataforma de Acción Beijing 95, a pesar de lo cual se negó a firmarlo públicamente y la única actividad relativa a las mujeres en el marco del "Centenario de la República" fue la celebración del concurso internacional "Mis Universo" para lo cual incluso hubo reuniones del gabinete y se emitió una resolución. [11]

Dos asuntos paradójicos deben ser mencionados respecto a éste, el primer gobierno de una mujer presidenta en Panamá. Lo primero es

[11] Resolución del Consejo de Gabinete, N# 5 del 15 de enero de 2003.

que fue en éste momento que la reacción patriarcal y fundamentalista hizo su aparición pública en el país a raíz justamente de la movilización de las mujeres y sus organizaciones en pro de la ratificación por la Asamblea Legislativa del Protocolo Facultativo de la CEDAW y lo segundo, es que al igual que Doña Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua, la Presidenta Moscoso era la usufructuaria de décadas de lucha feminista en el país.

*" Ambas, viudas de políticos reconocidos, en nombre de coaliciones de derecha, sin discurso que reivindique a las mujeres, resultan desde ésta perspectiva, usufructuarias de los procesos políticos que habían realizado las organizaciones de mujeres y los colectivos feministas de la subregión en toda la centuria, para legitimar la participación política femenina, para demandar cambios en las legislaciones discriminatorias y denunciar las culturas opresivas, además de reclamar acciones de los Estados para crear condiciones en pro de la igualdad social de las mujeres."* [12]

Desde sus inicios, hay que decirlo, el proceso de estas políticas, no sólo confrontó grandes contradicciones sino que su existencia y puesta en escena se realizó en un aparato estatal que si bien es cierto, en ese momento realizaba un proceso de "modernización" también estaba - y está- sometido al dictamen de las políticas de ajuste estructural neoliberales. A la vez en un marco institucional en el que el divorcio de las políticas económicas y sociales, se resuelven en la primacía de las primeras y en una indefinición, cuando no ausencia de las segundas. Marcados por la 'estrategia' de la lucha contra la pobreza' los "lineamientos" de política social se concentran en proyectos de desarrollo comunitario en los cuales la paradójica situación de las mujeres en el sistema político se evidencia con toda claridad: presentes en los procesos de movilización en pro de mejoras a la calidad de vida de las comunidades y las familias, ausentes en los procesos de la política formal y de la gestión y administración de los recursos - que se han

[12] Ungo, Urania. (2008). Participación Política de las Mujeres en América Latina. Editorial Sudamericana/COPPAL, Argentina.

obtenido por su movilización -, a ello que no es poco, hay que añadir que los organismos - el mecanismo nacional, la DINAMU y los mecanismos sectoriales - no sólo eran débiles en su inserción estructural en el aparato estatal, carecían del recurso humano calificado en la cantidad y calidad necesarias sino que dependían – y aún dependen - casi en su totalidad del financiamiento externo, ya fuera de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas u otros.

No fue distinta la suerte corrida por el tercer "Pacto" firmado en el año 2004. El gobierno del Presidente Martín Torrijos tempranamente acusó el menor estatus que estos compromisos portaban en su administración. Así en el marco de la 49ava sesión de la Comisión de Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) ya citada - realizada entre el 28 de febrero al 11 de marzo de 2005- para evaluar los resultados de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing 95, el desencuentro fue creciendo ante las diferencias entre las visiones y la negativa del gobierno a enfrentar las presiones norteamericanas que se expresó en una 'declaración' final del país reconociendo que la Plataforma de Acción de Beijing 95 "no crea ni reconoce nuevos derechos" en abierta complacencia a la confluencia de la delegación norteamericana, la representación vaticana y los representantes del fundamentalismo internacional allí presentes.

Tempranamente, es decir todo esto apenas en marzo del año 2005. En mayo la administración Torrijos intentó reformar la Ley de Seguridad Social lo que provocó multitudinarias manifestaciones populares y la resistencia de las organizaciones de mujeres contra los cambios propuestos: aumento de la edad de jubilación en cinco años a las mujeres y tres a los hombres, elevación del número de las cuotas necesarias para jubilarse de 180 meses (15 años) a 300 meses (25 años), aumento de los años para el cálculo de las pensiones y por poner en manos de las administradoras privadas de fondos de pensiones diversos programas entre ellos el de invalidez, vejez y muerte (IVM). Finalmente , la Ley de la Seguridad Social fue cambiada en diciembre del año 2005 ( Ley 51), luego de que la primera versión presentada en mayo (Ley

17) fuese sometida a un muy cuestionado proceso de "concertación". Más adelante el proceso de desencuentro entre el gobierno de Torrijos y el movimiento de mujeres continuó ya en agosto del mismo año, cuando la entonces Ministra del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MJMNF), sin consulta previa, presenta ante el Órgano Legislativo la propuesta de la transformación del MJMNF en el Ministerio de Desarrollo Social y la subrogación de la Ley 42 de 1997. En su calidad de Presidenta solicita al Consejo Nacional de la Mujer ( CONAMU) y en particular a las organizaciones de mujeres allí representadas, no forzar un debate al existir el compromiso del Tercer Pacto para la creación de una comisión de alto nivel para examinar el estatus y condición del mecanismo nacional de las mujeres.

La Ley 42 establecía de modo específico la estructura orgánica tanto del MJMNF como de sus diversas direcciones nacionales y sus funciones, una de las cuales la DINAMU -Dirección Nacional de la Mujer- es el mecanismo nacional para la condición de las mujeres. Si bien es cierto que el MJMNF fue concebido como el ente rector de las políticas sociales focalizadas, durante mucho tiempo vino a ser un aparato burocrático en el que coexistían organismos disímiles cuando no de naturaleza francamente antagónica, además del mecanismo nacional de políticas públicas para el avance de las mujeres, entidades nacionales para el asistencialismo comunitario, para la atención de la vejez desamparada, la niñez en condición de abandono, la promoción y fortalecimiento de la familia y los subsidios a centros y asociaciones asistenciales. Un ejemplo decidor fue que diversas y sordas tensiones ocasionaron que en el Primer Plan Estratégico Quinquenal del MJMNF se destinasen recursos del ejecutivo sólo a los programas concebidos en el horizonte del combate a la pobreza, valga decir destinados al fortalecimiento comunitario y familiar, en todas sus versiones y además de la estructura de sueldos, ningún presupuesto al mecanismo nacional.

Durante todos estos años la existencia del mecanismo nacional fue sostenida por la demanda de las mujeres y sus organizaciones, en al-

gunos momentos cruciales el 'desencuentro', como se ha intentado mostrar, entre los respectivos gobiernos y aquellas fue siempre mediado por el cálculo político relacionado con la apuesta feminista por el "Post Beijing", como bien ilustra un examen del período de la primera presidenta del país, para citar un ejemplo elocuente. A partir del Tercer Pacto, la 'apuesta' fue altamente priorizada a pesar de contradicciones que pudiesen haber sido insalvables. La reciente creación del Instituto Nacional de las Mujeres es el producto de una larga y forzada marcha, pese a la voluntad que en ello pusieron tanto las mujeres y sus organizaciones como las dos respectivas ministras de la administración Torrijos.

Hoy casi 15 después de su inicio es visible lo azaroso de tales apuestas políticas. Diversas resistencias han hecho de estas políticas verdaderas madejas de la complejidad. A las contradicciones visibles entre las políticas macroeconómicas neoliberales y el espíritu de las políticas con perspectiva de género, a la naturaleza íntima - partidista, laberíntica, clientelar - de la estructura del aparato estatal y la visión de los nuevos mecanismos creados en su interior, a la pobreza de presupuesto de entidades con amplios mandatos, hay que sumar las prácticas institucionales del sistema político panameño visibles en una resistencia sorda y gris que funcionó de distintas maneras contra algunos avances, a lo largo de los distintos gobiernos y a todo ello, hay además que añadir la reacción fundamentalista más una creciente extensión de visiones y prácticas sociales fundadas en el arquetipo patriarcal marginal de lo que son y deben ser las mujeres y los hombres y que se difunde a través de los medios masivos de comunicación de diversos modos.

Evidentemente el proyecto que se propuso 'colaborar' con los procesos de las mujeres y sus organizaciones en pro de la igualdad social se materializó en los hechos como un lento, largo y tortuoso proceso, en condiciones más bien hostiles. El marco menos concebible como el ideal para que florezca el 'cambio cultural'.

## III. El desafío de cambiar para que todo cambie...

Ciertamente éste sucinto examen de la evolución en el país del proyecto de construir políticas para el avance de la condición de las mujeres puede establecer la falsa idea que en nuestra sociedad nada ha cambiado en tal condición femenina y que en ello sólo ha habido y hay vicisitudes, maniobras y frenos. Sin embargo, mirada la historia de las panameñas desde la privilegiada ventana de ésta primera década del Siglo XXI, hay que reconocer que lo verdadero es que durante el Siglo XX hemos transitado desde la inexistencia de derechos políticos y ausencia en el escenario público hasta la presidencia del país. Ello no es poco. Sin embargo si se recuerda que "los cambios deben llegar hasta la vida, la cultura y la práctica cotidiana" el saldo resultante del balance no es tan venturoso.

Respecto del marco institucional y las condiciones en que tales políticas se han desarrollado, no es ocioso reiterar que las políticas para la"equidad de género" son contiguas a los procesos neoliberales por decirlo de modo leve y ellas 'subsisten' en medio de la embestida de la globalización de los mercados –más no de los derechos y las personas-, del 'adelgazamiento' de las instituciones del Estado y de democracias formales en cuyas condiciones se liquida de facto la ciudadanía para la mayoría de la población. [13]

En estas condiciones, las políticas surgidas del consenso "Post Beijing" no pueden ser instrumentos de cambio, a lo más sólo de alivio, pues es un hecho que en la precariedad económica, en la mera subsistencia difícilmente puede florecer el cambio cultural, la transformación de lo simbólico, de las identidades, los valores y las concepciones del mundo, todo ello necesario para e implícito en el proyecto de 'empoderar' a las mujeres contenido en la Plataforma de Acción de Beijing 95. En el caso específico de las políticas del post Beijing sólo pueden tener efectividad en un mínimo marco democratizador, de

[13] (CEPAL. "Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe". Documento

perspectiva de cambio y en condiciones sociales y culturales en que las mujeres sean indiscutiblemente ciudadanas activas, es decir protagonistas efectivas en la realización de dichos procesos y no meras beneficiarias pasivas receptoras de 'ayuda social'.[14]

Sería largo enumerar, describir y analizar los reales impactos de dichas políticas y como se ha dicho ante no es el propósito, sin embargo una pista sugerente la da la evaluación hecha por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el año 2006 del proceso de cumplimiento e impacto de la Ley de "igualdad de Oportunidades para las Mujeres" (ley 4 de enero de 1999) en Panamá. Se examinaron siete ámbitos de ésta Ley –que es de hecho una versión legal del Plan de Acción Mujer y Desarrllo- dando por resultado lo siguiente:

**Conclusiones: retos y lecciones aprendidas**

De modo muy sintético es posible construir el siguiente balance general: que hay entre la diversidad de mujeres involucradas de diverso modo –activistas del movimiento de mujeres, funcionarias, profesionales y liderezas– con las propuestas, el espíritu y la letra de la Ley 4, una muy alta valoración del instrumento legal. Esta estima se funda en que la Ley es símbolo y culminación de una etapa... sin embargo:

Su escasa ejecución es un reto... Existen áreas de la Ley 4 en la que no se registra avance alguno y en algunas sólo 1 ... su status de Ley es un dato todavía no relevado como objeto de la negociación política.... la asociación de las políticas dirigidas a la condición de las mujeres con el conjunto de las políticas sociales y en el status que éstas poseen en la concepción de las personas que toman las decisiones, las jerarquías institucionales y políticas y los modos y naturaleza en que son concebidas, en general imperan las visiones asistencialistas en las que lo

[14] IIDH. IIDH. "Impacto de las leyes de igualdad en América Latina. El impacto de la Ley N° 4 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá: balance y lecciones aprendidas" Consultora Urania Ungo, septiembre de 2006.

urgente es remediar la indigencia y este criterio se extiende a todo el campo de "lo social"... escaso compromiso con la Ley 4 y con las políticas para la igualdad social de las mujeres; ... que el contexto general, social, económico, político e institucional y el "clima" ideológico que se ha ido instaurando en el país, han sido un freno para la ejecución de la Ley 4.... tampoco han sido favorables los cambios de gobierno que desmantelan las plataformas técnicas previas, recortan recursos e inician y privilegian acciones hacia otros sectores de población que consideran prioritarios....

la Ley 4 es en esencia un "plan" muy general, un documento pleno de enunciados generales, carente de prohibiciones, carente de sanciones a su incumplimiento. A ello debe agregarse que el mecanismo implícito contenido para su seguimiento, fue de hecho desarticulado en el proceso de su reglamentación. Por lo cual, de hecho, se deja su seguimiento a la capacidad política de las mujeres y sus organizaciones o a la buena voluntad de la jerarquía política en turno. Nunca se ha presentado informe alguno sobre el cumplimiento de la Ley 4." [15]

La distancia que media entre los compromisos y su asunción es evidente. Fue éste tipo de contradicciones el que hizo afirmar a la Organización de las Mujeres para el Ambiente y el Desarrollo (WEDO) - una red global de mujer y desarrollo -en la ya citada reunión de Naciones Unidas de 2005 lo siguiente:

"...los compromisos claves tomados por los gobiernos para con las mujeres aún tienen que realizarse. He aquí la crítica central: Los gobiernos en el mundo entero han adoptado un acercamiento parcial y cuantitativo hacia la implementación que no puede operar la transformación política, social y económica subyacente a las promesas y a la visión de Beijing... Una combinación de varias tendencias mundiales ha creado un clima hostil al adelanto de los derechos de la mujer:

[15] DAWN Beijing Betrayed. New York, 2005.

La creciente militarización desde septiembre del 2001 y la exacerbación de la violencia regional y comunitaria, han aumentado el número de los refugiados y de las personas desplazadas, así como han puesto en peligro el acceso de las mujeres a los servicios y a las protecciones básicas.

La predominancia de los marcos económicos neoliberales y de las políticas dictadas por el mercado conllevaron cambios en las reglas comerciales y financieras, tanto como a la desregulación y a la privatización, que han aumentado la pobreza y ahondado las desigualdades entre las naciones y dentro de las naciones mismas, para las mujeres en particular.

La subida de los movimientos fundamentalistas busca revertir las ganancias de las mujeres y limitar sus libertades y oportunidades en todas las esferas de la vida, inclusive en la salud reproductiva.

En medio de esta atmósfera, que limita los recursos y restringe la visión de los roles aceptables para las mujeres, muy pocos gobiernos han movilizado su voluntad política o su liderazgo al más alto nivel para cumplir con los compromisos tomados en Beijing respecto a las mujeres. Pues el resultado fue que numerosas mujeres en todas las regiones se encuentran ahora peor que hace diez años." [16]

Es decir que el conjunto de tales elementos constituyeron un pesado muro contra las políticas de las mujeres y entre ellas las relativas al Post Beijing, no sólo en éste país.
En ambas descripciones se cita de distinto modo el 'clima cultural' como un factor operante, incidente en la menor consideración de tales acciones. Paradójicamente aunque fue escasa la voluntad política de los gobiernos y en consecuencia no hubo recursos, las acciones y medidas que registraron algún éxito lograron a cambio convocar una

[16] DAWN Beijing Betrayed. New York, 2005.

furibunda reacción fundamentalista que en todas partes asocia a las feministas y sus propuestas con 'el mal', para decirlo en breve. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, dificultades y contradicciones, de los relativos avances y los titubeos de los gobiernos algúnos cambios deben haberse operado con algún éxito en en algunas regiones del ser social, puesto que sólo así es posible explicar y comprender el surgimiento de lo que he llamado la "reacción patriarcal".[17]

Todo ello a su vez en un clima cultural general en que conviven simultáneamente modas, actitudes y manifestaciones que provienen desde la marginalidad y la cultura de los "ghettos" hasta la extrema incitación del consumismo por la vía de imágenes femeninas tradicionales y transnacionales, en tanto paralelamente se difunde el arquetipo patriarcal marginal de la virilidad violenta y visiones ideológicas muy conservadoras de lo que son y deben ser las mujeres y los hombres. Un duro ejemplo se obtiene al analizar lo que argumentan los victimarios en los mayoritarios femicidios íntimos, es indudable que se trata de una violenta y calculada reacción contra la autonomía femenina fundada en visiones irreales sobre la humanidad de las mujeres.

Para el proyecto feminista que se propuso "cambiar la vida" éste último ángulo de la cuestión es central, la convergencia de la reacción fundamentalista y de la cultura que enaltece la violencia machista es un importante factor aconsiderar. Respecto de lo primero, seriamente hay que preguntarse si los logros obtenidos son tan grandes, efectivos o radicales, o si el hacer del Estado respecto de los compromisos post Beijing ha sido muy eficaz en la ejecución de dichas políticas. Porque es sencillamente llamativo que tales logros mínimos convoquen tan férreas manifestaciones. Si nada de lo hecho y logrado es fuerte, irreversible y contundente (¿o está asentado fuertemente en la conciencia de la población que las mujeres somos seres autónomos,

[17] Ibidem.

libres y sujetos de derechos?...). Y dado que incluso es tibio – y no sólo en nuestra región- el compromiso de los gobiernos con el proyecto de hacer avanzar la condición femenina, entonces...contra qué se levanta la reacción? Si los logros son tan magros, que sentido tiene enfrentarlos? .

En todo caso, la acción del feminismo que ha suscitado que las fuerzas más retrógradas se animen, está 'in fieri', en proceso, haciéndose más o menos en duras circunstancias...por ende una debe inferir que la reacción está levantada contra una posibilidad. Explicar ello excede lo que es posible hacer aquí , pero pienso es evidente que reacciona contra la posibilidad de la efectividad de dichas políticas, pero sobre todo contra la extensión de la acción feminista, es decir contra la libertad y autonomía de las mujeres, contra la posible substantivación de la ciudadanía, contra la posibilidad de la asunción y efectivo ejercicio de los derechos y contra la posibilidad de todo –cualquiera- cambio cultural y simbólico que amenace, así sea de lejos, el reinado de las concepciones más conservadoras.

Por su parte, el otro vector, la creciente difusión entre la población de las visiones de la marginalidad se asocia tanto a los procesos de precarización, de empobrecimiento de la población ligados a las políticas económicas vigentes, a la real ausencia de espacios para la constitución de una visión de la ciudadanía y la organización como importante para la vida en los jóvenes y una relajación de ciertos valores y principios que cuando se 'recuperan' al parecer sólo es posible hacerlo en marcos ideológicos antidemocráticos, conservadores y de fundamentalismo religioso. Los productos culturales difundidos por los distintos medios masivos de comunicación abundan en todo esto.

"Entre los medios escritos, dirigidos a diferentes audiencias, los más "populares", es decir los más vendidos, promocionan abiertamente pornografía, superstición de distinto tipo, promocionan los conceptos más tradicionales y conservadores sobre las mujeres y su sexualidad, y no pocas veces difunden lo que es de hecho la lumpennización

de la vida social, amén de una creciente espectacularización de la violencia, sobre todo de la dirigida contra las mujeres."[18]

Como se ve el objeto que debe ser construido para poder conocer cuales son los cambios simbólicos y culturales fundamentales, a partir del proceso de cambios en su condición promovidos por las mujeres y sus organizaciones, debe ser producido a partir de un complicado destejer de tal abigarrada maraña. Conocer, saber que hemos avanzado desde que la cosmovisión patriarcal ha sido cuestionada en su racionalidad, sentidos y fines es central. Este documento intenta ser parte de esa tarea.

Cambiar la vida pasa por hacer que estos cambios en curso y aún en disputa hagan parte y sean valorados como bienes estimables por todas nuestras sociedades, no sólo en lo público sino también en lo privado, en el universo de la intimidad, la cotidianeidad y la identidad. En la vida misma. Por más autogobernadas y libres, es en esas relaciones en las que valores como autonomía, igualdad, justicia o libertad, cobran sentido pleno y materialidad concreta. E intentar ejercerlas se constituye aún en actos que tienen un costo personal, existencial nada bajo. Y es necesario que sean cambos para que la vida cambie, para que todo cambie, sólo así tendrá sentido pleno tal esfuerzo y significará un cauce histórico nuevo para la vida.

[18] Ungo, Urania. (2008). Femicidio en Panamá 2000- 2007. San José, Costa Rica.

## Bibliografía citada.

Alaníz, Ysela et al. Políticas públicas para la equidad de género: una propuesta del movimiento de mujeres en Panamá. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, IMUP, Panamá, 2001.

Alianza del Movimiento de Mujeres.Pactos Mujer y Desarrrollo. Panamá, 1993, 1999, 2004 .

Arce, Mariela y Junia L. Fukuda. Políticas públicas desde las mujeres: una propuesta concertada en Panamá. CEASPA, Panamá, 1996.

CEPAL. "Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe". Documento para la IX Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. México, 2004.

CEPAL. "Consenso de México. IX Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe". México, 2004.

CLADEM, varios autores. La muralla y el laberinto: huellas de las mujeres en la conferencia de Beijing. Lima, 1996.

Consejo Nacional de la Mujer. Resolución Nº 1 de 24 de mayo de 2005 y Resolución Nº 2 de 14 de abril de 2005. MJMNF /DINAMU, 2005.
DINAMU/MJMNF. Informes Nacionales "Clara González": Situación de la Mujer en Panamá. Panamá, 1997, 1999, 2002, 2009.

DAWN Beijing Betrayed. New York, 2005.

Gobierno de Panamá. Resolución del Consejo de Gabinete, N# 5 del 15 de enero de 2003.

IIDH. IIDH. "Impacto de las leyes de igualdad en América Latina. El impacto de la Ley Nº 4 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá:

balance y lecciones aprendidas" Consultora Urania Ungo, septiembre de 2006.

Kirkwood, Julieta. Ser política en Chile: los 'nudos' de la sabiduría feminista. Segunda edición, Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile, 1990.

Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Plan de Igualdad de Opor-

tunidades para las Mujeres 2003-2006. MJMNF, Panamá, mayo de 2002.
Ungo, Urania. "Construyendo el retroceso: una aproximación a las condiciones y al discurso de la reacción política en Centroamérica". En: Revista "Pensares y Quehaceres", Nº 3, septiembre, México, DF.2006.

Ungo M., Urania. "Las mujeres en el Centenario de Panamá como República: logros, contradicciones y retos". En Istmo, Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos No. 7 noviembre-diciembre 2003, noviembre.

Ungo M., Urania. "De los pactos entre mujeres al pacto con el Estado: aproximación al análisis de una experiencia en Panamá". En Edda Gaviola y Lissette González Compiladoras:Feminismos en América Latina. FLACSO, Guatemala, 2001.

Ungo M., Urania Para cambiar la vida: política y pensamiento del feminismo en América Latina. IMUP, Panamá, 2002.

Ungo, Urania A"Discurso de la Secretaría Técnica en la instalación del Consejo Nacional de la Mujer". Documento, Presidencia de la República, Panamá, 1996.

Ungo, Urania. Participación Política de las Mujeres en América Latina. En María del C. Feijoó Compiladora, Editorial Sudamericana/COPPAL, Argentina.2008.

Ungo, Urania. (2008). Femicidio en Panamá 2000- 2007. San José, Costa Rica.

# PROTECCION SOCIAL, INSTITUCIONALIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO EN PANAMA. LA EXPERIENCIA DE LA RED DE OPORTUNIDADES.

**María Roquebert León**

Hacer un balance de la política de protección social, la nueva institucional social y las políticas públicas para construir igualdad de oportunidades para las mujeres en nuestro país excede el propósito de este artículo. Pero si debe ser el contexto y pretexto, por una parte, para profundizar la discusión iniciada y postergada por las feministas panameñas sobre la necesidad de construir el sujeto político que acompañe la incidencia en las políticas públicas. Por otra, para provocar una discusión ya impostergable en el ámbito académico y político panameño. Cuál es, que transversalizar el enfoque de género en las políticas, programas sociales y planes nacionales no es un problema de mujeres. Es un problema fundamental sobre el modelo de desarrollo del país y la construcción de nuestra democracia.

En este primer cuaderno de FLACSO Panamá, visto como vehículo para profundizar y provocar - viejas y nuevas – discusiones, resulta el espacio propicio para compartir algunas reflexiones sobre la puesta en marcha del programa de protección social más ambicioso y complejo hasta ahora ensayado en el país: la Red de Oportunidades. Y, de cómo el proceso sirvió para orientar la reorganización de la institucionalidad de las políticas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); para impulsar políticas públicas para la igualdad de oportunidades de las mujeres y particularmente, generar el consenso político necesario, con el apoyo del movimiento organizado de mujeres, para elevar el mecanismo nacional a la entidad autónoma que ahora tenemos en Panamá: el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

No tengo pretensiones de mostrar resultados acabados. Por el contrario, en nuestro país, nada está acabado en lo que respecta a la triada indisoluble de políticas, institucionalidad y equidad. Si pretendo compartir los enfoques, opciones y decisiones de política tomadas, y por qué no, las dudas y obstáculos enfrentados en el avance de la Red de Oportunidades. Haber limitado su diseño e implementación a la ejecución tan solo de un programa de transferencias monetarias condicionadas, sin lugar a dudas, hubiese sido una tarea más a tono con las capacidades institucionales reales que tenía el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMFA). Pero, el recorrido hubiese sido muy corto y la deuda social era muy grande.

La tarea colectiva emprendida, mucho más abarcadora, significó en el ámbito de lo social en Panamá, adelantar procesos de cambio en lo conceptual, funcional, organizacional y operacional. Significó revisar las visiones y los paradigmas vigentes sobre las políticas sociales y la institucionalidad del desarrollo social. Significó alinear y movilizar los esfuerzos, los recursos y las voluntades al interior del Estado en torno a la construcción de la plataforma institucional que se requería para ir más allá de la entrega de dinero a beneficiarias de un programa y que superara la ejecución de programas sociales dispersos de baja cobertura y escaso impacto. La apuesta más fuerte fue crear las bases

de un sistema de protección social que incluyera y realizara los derechos de la ciudadanía panameña y con ello, las bases de una nueva institucionalidad social en el país.

Esta experiencia para compartir se ha organizado en tres partes. La primera contiene elementos de la conceptualización de la protección social en Panamá y de la estrategia de combate a la pobreza extrema que orientó el diseño de la Red de Oportunidades. La segunda apunta las decisiones tomadas en torno a la disyuntiva de avanzar políticas públicas de equidad de género potenciando políticas dirigidas a mujeres en el marco de la estrategia de combate a la pobreza. Finalmente, para señalar algunos de los desafíos a futuro, a partir de los avances y limitaciones de la institucionalidad social y los instrumentos operativos de protección social desarrollados hasta el momento.

**De los Programas Sociales al Sistema Integral de Protección Social.**

Panamá pertenece al grupo intermedio de países en la adhesión histórica a las normas internacionales de protección social, siendo marcadas las acciones en esta materia, a lo largo de más de medio siglo, por la generación de sistemas de seguro y seguridad social basados en la sociedad del trabajo, y en la reducción de la vulnerabilidad de los sectores predominantemente urbanos.[1]

Uno de los retos asumidos en el último quinquenio desde la gestión gubernamental fue pasar de un conjunto de políticas de carácter reactivo asociadas a demandas sociales específicas y puntuales y transitar hacia la formulación de políticas que respondan y se adecuen a los niveles de complejidad de fenómenos como la pobreza. Así como también, de aquellos riesgos que se puedan presentar y deben ser atendido como derechos a lo largo de todo el ciclo de vida de los y las ciudadanas.

[1] MIDES/PNUD. Primer Panorama Social. Protección Social en Panamá. Marco Conceptual y Estado del Arte. Alfa Omega Impresores, Panamá, mayo 2009. p. 14-19.

En el Plan de Gobierno (2004-2009) se estableció que la falta de equidad en los beneficios del desarrollo era el principal problema que la sociedad panameña debía enfrentar. En el documento "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009" se definieron las metas económicas y sociales organizadas en 5 pilares de la política pública: reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso; crecimiento económico para la generación de empleos; saneamiento de las finanzas públicas; desarrollo del capital humano; y reforma y modernización del Estado.[2]

La "Estrategia de Combate a la Pobreza" y la "Agenda de Inclusión Social" que posteriormente se desarrolla a partir de estos lineamientos estratégicos prioriza acciones que respondan a las necesidades del Desarrollo Humano y a los desafíos del Combate a la Pobreza. En el caso del Desarrollo Humano se planteó, por un lado, fortalecer las capacidades individuales, mediante el mejoramiento de la calidad de educación y la capacitación laboral; por el otro, generar ingresos, a través de la promoción de la inversión y la creación de unidades productivas. En el caso de la reducción de la pobreza, aplicando políticas y programas sociales dirigidos a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; garantizando protección social a las personas y familias, hogares y comunidades en situación de pobreza extrema; y ampliando el acceso a los servicios básicos a la población en pobreza y pobreza extrema.[3]

Uno de los aspectos novedosos de la estrategia social planteada fue romper con enfoques de tipo asistencialistas en las acciones contra la pobreza. La lógica de una política social activa e incluyente y el rediseño de las acciones de protección social sobre la base de los riesgos y condiciones en las que puede encontrarse la población, necesaria-

---

[2] Gobierno de Panamá (2004-2009). "Visión Estratégica de Desarrollo y de Empleo hacia el 2009".

[3] Roquebert, María. Desarrollo Humano y Combate a la Pobreza. Ponencia presentada como Ministra de Desarrollo Social y Coordinadora Técnica del Gabinete Social ante el Presidente de la República y Consejo de Ministros. Playa Bonita, enero 2007.

mente implicaba la articulación de un conjunto de políticas públicas que aseguren los derechos fundamentales de las personas y aumentara sus oportunidades de empleo e ingresos.[4]

En este sentido, valga aclarar desde ahora que la protección social no es toda la política social y la Red de Oportunidades no es la política de protección social ni el sistema por construir. Ni es el MIDES la única institución responsable de la protección social en el país. Pero si fue punta de lanza en la definición de una noción de Estado sobre la protección social como orientadora de la política social y de la problematización del entramado institucional necesario para la construcción de dicho sistema, cuyo desafío permanente es cerrar la brecha en la provisión de servicios sociales entre los excluidos de los sistemas formales de seguro social.

La imagen objetivo sobre la cual se concibe el diseño e implementación de la Red de Oportunidades es un sistema de protección social que supere las inequidades que se reproducen en un sistema sustentado en la sociedad del trabajo y se instale en los derechos de la ciudadanía. Un sistema de protección social entendido como un "acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina, qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos. Además, un pacto social para refundar la protección social sobre la base de derechos universalmente reconocidos no se restringe a las voluntades individuales en su aplicación ni a las meras dinámicas del mercado."[5]

Con la función de ejecutar el primer nivel de complejidad de la política de protección social se desarrolló la Red de Oportunidades. El programa fue estructurado sobre la base de una dimensión

---

[4] Políticas de Protección Social en Panamá. Dirección de Políticas Sociales, MIDES. Serie Nueva Institucionalidad Social, No.3. Marzo, 2009.

[5] CEPAL. La protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo primer período de sesiones. Montevideo, Uruguay. 20-24 de marzo del 2006. P.37.

compensatoria de la política social dirigida a aliviar la pobreza y la exclusión,mejorando la satisfacción de las necesidades básicas y las capacidades de funcionamiento de las familias con mayor vulneración de sus derechos. Y, de una dimensión estructural de la política social que confrontara las causas de la pobreza, y promoviera la organización social, el fortalecimiento de las comunidades, el desarrollo de las capacidades para la generación de ingreso de las familias y el acceso sostenido a los servicios y a las oportunidades.[6]

**Se definieron los siguientes componentes del programa:**[7]

• Una Transferencia Monetaria Condicionada que consiste en la entrega de una cantidad fija de dinero o bono de alimentos equivalente a B/. 50.00 balboas mensuales[8] sujeto al cumplimiento de corresponsabilidades básicas relacionadas a la acumulación de capital humano (educación, la salud y nutrición) y el desarrollo de capacidades en desarrollo rural y generación de ingresos. Y corresponsabilidades complementarias orientadas a acumular capital social, mejorar las condiciones de habitabilidad y estimular las capacidades de la comunidad para generar la sostenibilidad de los hogares.

• La Oferta Institucional de Servicios Sociales que el Estado debe garantizar a la población es la contrapartida en el pacto de corresponsabilidad asumido con los hogares en situación de pobreza extrema que reciben la transferencia. La prestación efectiva y con calidad de estos servicios, en definitiva, es el componente que asegura los derechos fundamentales sobre cuya base descansa la ruptura del ciclo de pobreza extrema.

---

[6] Rodríguez Alexis. Red de Oportunidades y Estrategia de Protección Social. Documento Conceptual. Secretaría del Sistema de Protección Social, MIDES, Marzo, 2007.

[7] Ver en detalle sustentación de los 4 componentes del programa en Red de Oportunidades. Documento Conceptual. Dirección de Políticas Sociales, MIDES. Editora Nuevem, Panamá, mayo 2009, pp. 31-43.

[8] En julio de 2008 se aumentó el pago de la transferencia de B/35.00 que se pagaba desde el inicio del programa a B/.50.00.

• El Acompañamiento Familiar es una estrategia de intervención que genera espacios de diálogo y relacionamiento entre el Estado y los hogares incorporados al programa; que busca un mejor conocimiento de sus derechos por parte de los usuarios, un acceso más efectivo a la oferta estatal de servicios ofrecidos y las oportunidades generadas e incidir en la reconstrucción de los lazos sociales comunitarios.

• Desarrollo de Capacidades y Generación de Oportunidades. Es un componente que va más allá del acceso a los servicios y apunta a apoyar la autosostenibilidad económica de los hogares involucrando a la comunidad en su conjunto. Está diseñado para estimular y desarrollar las capacidades individuales en actividades que permitan la generación de ingreso mediante un proceso de aprendizaje colectivo.

La Red de Oportunidades se inició con 15 corregimientos en octubre de 2005 atendidos mediante los Bonos Familiares para Alimentos a través de la Secretaria Nacional del Plan Alimenticio Nutricional (SENAPAN). En abril de 2006 se continuó el programa a través de la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y hasta diciembre de ese año se habían incluido 107 corregimientos en ambas modalidades. Durante 2007 se expandió la cobertura a nivel nacional alcanzando 394 corregimientos en todas las comarcas y provincias; excepto en Panamá y Colón, en las que se siguió avanzando durante 2008 y cubierta en su totalidad el área metropolitana en el 2009 para lograr cobertura en 611 del total de 621 corregimientos del país.

***Cuadro 1***
***Corregimientos Incorporados a la Red de Oportunidades según año de primer pago y número de hogares incorporados***

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTALES | | | | | |
| Corregimientos | 15 | 107 | 394 | 591 | 611 |
| Número de Hogares | 3,900 | 22,792 | 50,889 | 70,599 | 75,202 |

Fuente: Secretaria del Sistema de Protección Social-MIDES, junio de 2009.

En términos de diseño y ejecución de programas sociales de esta complejidad lo deseable es tener una primera puesta en escena para probar, sistematizar y realizar los ajustes que son necesarios para su operación. Pero, como ya había dicho el propio Presidente Torrijos durante las discusiones sobre el alcance del programa "ya no hay tiempo para pilotos, la gente está esperando". Así, en un período de 3 años, la Red de Oportunidades prevista originalmente para incluir en una primera fase piloto a 10,000 hogares, se convirtió en el programa de mayor cobertura en la República de Panamá, incluyendo a 412,137 personas en 75,202 hogares en situación de pobreza extrema.

**Marcando la cancha en el diseño del programa: Oportunidades para las Mujeres.**

Como parte del cambio en la orientación de la Estrategia Social del Estado (2004-2009) y desde la noción integral de protección social se inició en el año 2005 la ejecución de la Red de Oportunidades. Sirvió de base para su diseño, el modelo operacional de programas de transferencias monetarias condicionadas que ya tienen un recorrido significativo en la región y han mostrado impacto en la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Panamá llegaba con más de una década de retraso a la implementación de programas compensatorios focalizados para la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Nada de lo que tengamos que enorgullecernos. Pero llegar tarde nos dio la ventaja de aprender de los errores y los aciertos de quienes lo hicieron antes. Para superar las limitantes de los programas de protección social de primera generación, como se ha dicho antes, en el diseño de la Red de Oportunidades se definió establecer como componentes adicionales al de acumulación de capital humano, la integración de programas como "puertas de salida a la pobreza" orientados al desarrollo de las capacidades productivas de los individuos y el fortalecimiento de las capacidades colectivas de las comunidades.

Lo que no estaba resuelto aún en los programas de protección social no contributivos de segunda generación -en los que siguen siendo las mujeres de manera predominante las titulares- ni está resuelto en las políticas de combate a la pobreza en nuestra región, es la incorporación de la perspectiva de género desde su diseño, puesta en práctica y medición de impacto. En este sentido, las experiencias de otros países nos arrojaban más preguntas que respuestas para la ejecución de la Red de Oportunidades, pero nos advertían de elementos críticos para avanzar en esa dirección que fueron considerados y necesariamente tienen que ser profundizados. Sobre este particular quiero referirme en este segundo apartado.

La Red de Oportunidades asumió en su diseño que las mujeres serían las representantes de las familias y receptoras directas de las transferencias. Nos hicimos cargo del legítimo debate sobre la explotación y reproducción del patrón de "agentes de cuidado" de las mujeres y sus efectos en sobrecarga de trabajo y obligaciones para el cumplimiento de las corresponsabilidades, que ha sido ampliamente consignado en los análisis de estos programas. [9] Pero también, nos hicimos cargo de los efectos positivos destacados en las mismas evaluaciones en cuanto a un mayor empoderamiento de las mujeres al reforzarse su rol como "proveedora" y su capacidad de negociación, interlocución ante las autoridades de organismos públicos, de asociatividad en las comunidades". [10] Entonces, tomamos la decisión de aprovechar los

[9] Efectivamente, diversos estudios de los programas focalizados dan cuenta de la amplia participación de mujeres, destacándose que "a menudo reproducen patrones de discriminación al implicar la participación las mujeres como prestadoras gratuitas o subpagadas de servicios de bienestar familiar y social, siendo aún marginal el grado en que se las trata como sujetos con derechos y beneficiarias directas de intervenciones dirigidas a mejorar su calidad de vida." CEPAL. Caminos hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe. 10-12 de junio de 2004. p.56.

[10] Como efectos positivos se destaca un mayor empoderamiento de las mujeres tanto en la familia como en la comunidad. El ser receptora de la transferencia "les permite desempeñar un papel más importante como proveedoras, sobre todo en lo que respecta a la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y gastos. Esto permite que las mujeres tengan más protagonismo, lo que se refleja en un mayor reconocimiento de su papel en el hogar y redunda en mayor autoestima y autoconfianza." Op. Cit. CEPAL. La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. p.174.

espacios que existían para crear y potenciar más oportunidades para las mujeres.

En el caso panameño con la Red de Oportunidades nos planteamos la tarea de lograr el mayor avance posible en las mujeres reales, las de carne y hueso, que padecen la discriminación y la falta de equidad por razón de su condición de mujeres. Por ello, el énfasis en la gestión del programa fue alinear e incorporar programas en desarrollo por parte del propio MIDES y de otras instituciones gubernamentales que respondían a algunas de las áreas estratégicas identificadas como críticas para el avance de la igualdad social de las mujeres. [11]

La experiencia nos demostró que para lograr resultados concretos en esta dirección se requiere mucho más que claridad y voluntad. Para la aplicación de un enfoque integral en áreas estratégicas de las políticas de género es indispensable altos grados coordinación intersectorial que sostenga su implementación. Desde luego, quedó muy claro que la capacidad institucional y el peso político de la entidad de coordinación y articulación de las políticas sociales -en nuestro caso el Gabinete Social y su Secretaría Técnica, y en particular, del Mecanismo Nacional para el avance de las mujeres- no es un tema menor sino crucial en la implementación a escala nacional de programas con perspectiva de género.

El tema de la capacidad institucional para orientar y operar políticas sociales -sobre el que volveremos más adelante- fue uno de profunda reflexión colectiva en el equipo del MIDES. Por ahora aquí baste decir que en la transversalización del enfoque de género si tuvimos que conformarnos con pilotos en algunos casos. En otros casos se logró avanzar con vocación universal y desde la noción de protección social

[11] "En lo que respecta a la superación de la pobreza, se han identificado algunas áreas estratégicas a las cuales deben dirigirse las políticas de género, a saber: la conciliación entre los ámbitos productivos y reproductivos, el empoderamiento y el fomento de la autonomía económica, física (derechos sexuales y reproductivos) y social (participación) de las mujeres." I Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Unidad Mujer y Desarrollo. CEPAL-UNIFEM-República de Italia. Santiago de Chile, enero 2004. p.35

a la implementación de programas nacionales como el de alfabetización. Veamos algunos procesos significativos.

**Violencia Intrafamiliar.** Como se ha dicho antes la Red de Oportunidades inició su operación a través de la modalidad de bonos familiares para alimentos, pilotos que desde una perspectiva de seguridad alimentaria impulsó SENAPAN desde octubre de 2005. En la expansión del programa a escala nacional se decidió que la modalidad de la contraprestación serían transferencias en efectivo. Inmediatamente, surgieron voces de alerta sobre una situación generalizada de violencia doméstica hacia las usuarias que recibirían el dinero de la transferencia, como si la violencia ejercida contra las mujeres dependiera de la modalidad del subsidio otorgado y no a las relaciones de poder y subordinación existentes en la relación de pareja.

No era menor, en todo caso, la preocupación por riesgos de esta naturaleza que habían sido registrados en otros países, independientemente de la modalidad de contraprestación. En consecuencia, se avanza en el primer intento por alinear la oferta interinstitucional de servicios y programas que se adelantaban como parte de una política de Estado de no violencia a la mujer que había sido lanzada por el propio Presidente de la República en enero de 2006 e impulsada bajo la coordinación de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) que se convertiría luego en Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

En este sentido, en un primer momento se desarrollaron sesiones de sensibilización en la materia que se realizaban como parte de la inducción para recibir la transferencia. Luego, se diseñaron las capacitaciones en Derechos Humanos para las usuarias del programa en las que se incorporó un módulo especial de Género y Violencia Doméstica.

En enero de 2008 el 48% de los hogares verificados habían recibido dicha capacitación y en diciembre del mismo año el porcentaje de hogares que había recibido la capacitación se incrementó al 59.7%.[12]

[12] Informes de Corresponsabilidades de la Red de Oportunidades. Enero y Diciembre de 2008.

Significativo fue el testimonio de una usuaria de la provincia de Veraguas que pudo reconocerse como víctima de violencia doméstica al participar en estas capacitaciones, porque, según ella dijo a la acompañante familiar de su área "siempre había sido golpeada". Había asumido que "eso" era una cosa natural, que le pasaba a todas.

**Identidad y Alfabetización.** Cuando se discute sobre la ciudadanía sustantiva de las mujeres debemos recordar que aún existe para muchas mujeres reales una ciudadanía formal por conquistar. Recordemos que la población objetivo de la Red de Oportunidades es aquella en situación de extrema pobreza, es decir, con mayor nivel de vulneración de sus derechos. Al acercarse las jefas de hogar a retirar sus transferencias, se detectó a un número significativo que no sabía leer ni escribir. Muchas no contaban siquiera con su cédula de identidad personal para recibir las transferencias.

Los siguientes esfuerzos de alineamiento de los servicios del Estado para realizar derechos ciudadanos, con rédito en la construcción de igualdad para las mujeres fue la intervención conjunta con Registro Civil para la tramitación de las cédulas de las usuarias del programa y la inscripción de los niños, niñas y adolescentes que tampoco tenían reconocido su derecho fundamental a la identidad. Luego, el desarrollo a nivel nacional de la Campaña de Alfabetización "Muévete por Panamá", que significó sortear las resistencias de la institución rectora en materia de educación, el Ministerio de Educación (MEDUCA) y lograr las asignaciones presupuestarias para que se lograra alfabetizar, en 23 meses de ejecución y con una red de voluntariado, a 45,697 personas que no sabían leer y escribir, de las cuales el 67.7% fueron mujeres.[13]

Las historias repetidas de la falta de oportunidades para ir a la escuela porque se había sentenciado que "las mujeres tienen que quedarse en

[13] Informe de Ejecución del Proyecto de Alfabetización Muévete por Panamá. Serie Muévete por Panamá, No. 12. Lee, Irma. Coordinación de la Campaña Nacional de Alfabetización MIDES, junio, 2009.

casa para atender los oficios" se cuentan por miles en la campaña de alfabetización. En las comarcas indígenas en donde la desigualdad en el acceso a la educación por razón de género ha sido mayor históricamente es donde la proporción de mujeres alfabetizadas también ha sido mayor. En la Comarca Kuna Yala el 86% de las personas alfabetizados son mujeres, en la Comarca Ngäbe Buglé casi el 79% y en la Comarca Emberá Wounnán cerca del 71%.

**Autonomía Económica.** Para generar la autosostenibilidad de los hogares en el corto y mediano plazo la estrategia planteada fue desarrollar acciones de capacitación productiva y generación de ingresos. En el primer año de ejecución del programa 14,740 usuarias jefas de hogar fueron capacitadas en producción de alimentos y organización comunitaria. [14] Para diciembre de 2008 se aumentó el número de usuarias que fueron capacitadas en el área de Generación de Ingresos y Seguridad Alimentaria a 21,845.

Cabe destacar los pilotos de emprendimiento desarrollados en los Distritos de Chiguirí Arriba y Toabré, en la provincia de Coclé, que derivaron en organizaciones de mujeres generando ingresos con la elaboración de bloques. Así mismo en el corregimiento de Narganá en la Comarca Kuna Yala en las que se aprovechó la alta asociatividad que culturalmente se presentaba para la organización de cooperativas para la venta de bienes y servicios.

No es exhaustivo este registro de intervenciones con una mirada más integral que fueron desarrollándose con la puesta en marcha de la Red de Oportunidades. Merece una especial mención los esfuerzos de articulación realizados con el Proyecto de Solidaridad Alimentaria que fue una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) que otorgó a las familias beneficiarias bonos canjeables por insumos para la producción agropecuaria, tales como: fertilizantes,

[14] Informe de Rendición de Cuentas Red de Oportunidades: 1 Año Contigo. Junio de 2007.

plaguicidas, semillas, aves de corral y herramientas. Así como también, los esfuerzos por desarrollar el Proyecto de Redes Territoriales para la inversión el capital social priorizados en el MIDES como pilotos en los corregimientos en los que operaba la Red de Oportunidades para potenciar la participación social de las mujeres usuarias del programa en las comunidades. [15]

En suma, son algunas experiencias que permiten mostrar un recorrido y resultados de la combinación de intervenciones compensatorias y medidas que actúan sobre las condiciones estructurales que determinan el acceso desigual a los recursos y oportunidades del desarrollo en función del género.

Con el enfoque de pasar de los programas sociales al sistema de protección integral se definió concatenar la oferta de servicios y programas sociales y movilizar la institucionalidad social y a los prestadores sectoriales tradicionales de servicios sociales a la atención prioritaria y preferente de las usuarias de la Red de Oportunidades.

**La osadía de construir institucionalidad social en Panamá y el desafío permanente de la equidad de género.**

Dos caras de una moneda con la que se puede apostar a la equidad social en nuestro país he querido esbozar. Una, la reorientación de la política social desde una perspectiva de ciudadanía y desde el conocimiento y reconocimiento de la complejidad y heterogeneidad de los fenómenos sociales como la pobreza, que comprometen esos derechos ciudadanos. Otra, las limitaciones para incorporar la perspectiva de género en su formulación y en la construcción de un sistema integral de protección social.

Avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas nos sitúa en la distinción para nada sutil entre políticas

[15] Ver en detalle la sustentación y desarrollo del proyecto en la Serie Temática: Redes Territoriales 1 al 7. Dirección para la Inversión para el Capital Social. MIDES, Panamá, 2008.

de equidad de género y políticas para superar la pobreza dirigidas a las mujeres. No es un debate zanjado, porque tampoco lo está el debate sobre la manera de concebir y medir la pobreza integrándose "factores de género que inciden en la mayor o menor disposición de las personas a experimentar la pobreza y en las características diferenciadas que ella puede adquirir al tratarse de hombres o mujeres".[16]

Lograr poner adecuadamente en práctica los enfoques de ciudadanía y de género en los ámbitos específicos de la formulación y gestión de las políticas públicas implica un mejor conocimiento de los fenómenos sociales sobre los que se debe actuar. Y el conocimiento adecuado no siempre se tiene en los tiempos de la acción y gestión política. Sin embargo, el conocimiento sobre la pobreza en Panamá ha mejorado con la ejecución de la Red de Oportunidades y puede seguir mejorando, a partir de los instrumentos operativos que fueron desarrollándose. Existe un Censo de Vulnerabilidad Social con un registro cercano a los dos millones de personas. Estamos hablando no de cifras frías sobre la pobreza sino de personas y la condición en la que padecen la pobreza.

Lo cierto es que en la gestión pública no basta saber qué es necesario hacer. Es tan necesario, o más aún, saber cómo hay que hacerlo y con quiénes se hace. Por ello, la institucionalidad que debe generar y dar soporte operacional a esta política fue uno de los grandes retos asumidos en la gestión de gobierno 2004-2009, al margen de los costos políticos que esta tarea conllevara.

La incipiente institucionalidad social en relación de subordinación a la institucionalidad económica en nuestros países -realidad de la que no escapa Panamá- es el peaje pagado por la adhesión a las políticas neoliberales de la supremacía del mercado y del derrame del crecimiento económico en la generación de bienestar social. El saldo luego

[16] Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Unidad Mujer y Desarrollo. CEPAL-UNIFEM-República de Italia. Santiago de Chile, enero 2004. P.9

de décadas de reducción del Estado como consecuencia de aquellos consensos de liberalización económica y los ajustes implementados en su nombre fue la dispersión, fragmentación y poca efectividad y eficiencia de la institucionalidad social y sus programas, anclados en un paradigma pasivo y excluyente de las políticas sociales.

Dar paso del MINJUMNFA a un MIDES rector de las políticas sociales activas e integrales, con el mandato de orientar la estrategia de combate a la pobreza en los términos planteados para la construcción de un sistema de protección social y dinamizar la implementación de la agenda de inclusión social; al tiempo que se intentaba a toda costa cumplir con la deuda pendiente de fortalecer el mecanismo nacional para la igualdad de oportunidades de las mujeres, es una tarea inacabada, cuyo registro rebasa el propósito y el espacio fijado. [17] Una imagen con la que puedo explicar de manera sencilla el reto que se asumía es aquella en la que un grupo de niños y niñas vuelan una cometa y se les pide llegar con ella a la luna.

Pero el resultado de la aplicación de esta nueva forma de política social provocó la transformación de la Red de Oportunidades en una Red de Protección Social, y posteriormente, en el punto de partida para el Sistema de Protección Social que debe movilizar políticamente a todos los sectores de la sociedad.

En este sentido, es indispensable considerar al movimiento de mujeres como una pieza clave en ese acuerdo político que debe profundizarse para seguir construyendo un sistema de protección social en Panamá, cuya noción fue acordada en el proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo.[18]

[17] Ver detalle la dimensión conceptual, jurídica, programática y organizacional de esta transformación en la institucionalidad social para adecuarse a la dinámica y necesidades del desarrollo humano en el país, en Arquitectura del Cambio Institucional del Mides (2004-2009).

[18] Ver en detalle acuerdos de la Mesa de Bienestar y Equidad y la Mesa de Institucionalidad del proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo.

Se abren oportunidades a partir de este proceso concertado y los acuerdos logrados, aún con sus limitaciones. Ello hace que se recupere la vigencia del debate en el movimiento de mujeres sobre el tema de la incidencia y el fortalecimiento de las organizaciones sociales de mujeres. Ese balance está pendiente. "Esta angustia por incidir en las políticas públicas sin construir paralelamente el sujeto político vigilante e interpelador, con posibilidades de realizar el control ciudadano necesario para la socialización de la gestión pública y con quienes el Estado interlocutará, está teniendo consecuencias desmovilizadoras y despolitizantes para el movimiento" como afirma Ana Leticia Aguilar.[19] Lo que cobra sentido si el propósito es "....acrecentar la igualdad social, la presencia y protagonismo femenino en correspondencia con el aporte y hacer real de las mujeres en la sociedad.... (entonces, hay que) examinar nuestra visión como movimiento, nuestras prácticas y el horizonte referencial en el cual inscribimos éstas." [20]

El camino por conquistar especificidad y fortalecer las políticas públicas de igualdad de oportunidades para las mujeres contenida en la ley 4 de 1999 y lograr la autonomía del mecanismo del mecanismo nacional ha sido largo y sinuoso. El INAMU fue resultado del esfuerzo y el compromiso del movimiento de mujeres en las últimas décadas. Pero también, como quedó claro durante el debate legislativo para su aprobación en la Asamblea de Diputados, fue resultado del consenso político que se generó en torno a la necesidad de "una instancia no burocrática" sino transformadora de la realidad de las mujeres, las del campo, las indígenas, las negras, las de la ciudad que más sufren de carencias materiales, desigualdades y discriminación. Por lo tanto, en ellas está la fortaleza de esta nueva institucionalidad.

El saldo positivo luego de una década de estudios, planes y propuestas diseños es pasar de la definición del qué al cómo. En Panamá, urge

[19] Aguilar, Ana Leticia El Movimiento Feminista y el Enfoque de Género en la Instituciones Nacionales e Internacionales. Balance y Desafios, en Feminismo en América Latina. Edda G. Artigas y Lissette González Martínez (Comp.) FLACSO, Sede Académica Guatemala, 2001. p77.

[20] Ungo, Urania. Ibidem. p 52 y 54.

seguir pensando y haciendo al mismo tiempo y seguir demostramos que se puede crear y recrear institucionalidad aún cuando las condiciones no sean las ideales ni los diseños estén acabados.

Así, en un periodo relativamente corto de tiempo, aprovechando el desarrollo de varios procesos simultáneos, se logró generar sinergias para sembrar oportunidades para las mujeres panameñas. La coyuntura fue propicia y se alcanzó -no sin dificultades y todavía con importantes asignaturas pendientes- definir una ruta estratégica para la creación de un sistema integral de protección social, lográndose avanzar en la articulación de políticas y programas para aumentar la igualdad social de las mujeres más postergadas en el país. Mucho queda por hacer, pero también existen mejores condiciones, bases institucionales más sólidas e instrumentos operativos para el diseño y evaluación de políticas públicas para continuar el proceso de construcción de ciudadanía social y equidad de género.

En una coyuntura en la que asistimos a los rituales de las transiciones de gobierno propios de nuestros países marcados por una aún frágil institucionalidad democrática, se corre el riesgo de iniciar nuevos recorridos en vez de profundizar los ya iniciados. Nada está acabado, todo sigue en permanente construcción en la búsqueda de igualdad para todos y todas. Los resultados están para ser evaluados, escrutados y mejorados.

Pero, especialmente en lo que se refiere a equidad de género, en la generación de conocimiento diferenciado de nuestra realidad y en la incidencia política para transformar esa realidad, es indispensable recordar que somos la mitad: las mujeres panameñas tenemos la palabra.

# Bibliografía

Artigas, Edda G. y González, Lissette González Martínez (Comp.) Feminismo en América Latina. FLACSO, Sede Académica Guatemala, 2001. pp. 277.

CEPAL-UNIFEM-República de Italia. Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Serie Mujer y Desarrollo, No.52. Santiago de Chile, enero 2004.

CEPAL. Caminos hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe. Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. México, 10-12 de junio de 2004.

CEPAL. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo primer período de sesiones. Montevideo, Uruguay. 20-24 de marzo del 2006.

MIDES-PNUD. Primer Panorama Social. "Protección Social en Panamá. Marco Conceptual y Estado del Arte." Panamá, mayo 2009. pp. 109.

MIDES. Políticas de Protección Social en Panamá. Dirección de Políticas Sociales, MIDES. Serie Nueva Institucionalidad Social, No.3. Marzo, 2009.

MIDES, Red de Oportunidades. Documento Conceptual. Panamá, mayo, 2009. pp.56

MIDES. Informe de la Gestión de la Campaña Nacional de Alfabetización "Muévete por Panamá". Irma Lee, Coordinadora General. Punto Gráfico, S.A., Panamá, junio, 2009.

MIDES. La Arquitectura del Cambio Institucional del Mides (2004-2009). Silma Pinilla (investigadora), Alexis Rodríguez y Nischma Villareal (Coordinadores Generales). Nemesix Impresores, Panamá, junio 2009. pp.200.

Rodríguez, Alexis. Red de Oportunidades y Estrategia de Protección Social. Documento Conceptual. Secretaría del Sistema de Protección Social, MIDES, Marzo, 2007.

Roquebert, María. Desarrollo Humano y Combate a la Pobreza. Ponencia presentada como Ministra de Desarrollo Social y Coordinadora Técnica del Gabinete Social ante el Presidente de la República y Consejo de Ministros. Playa Bonita, enero 2007.

Roquebert, María. Arquitectura del Cambio de la Institucional Social en Panamá. ¿Qué se ha hecho? ¿Qué debemos hacer?. Ponencia presentada como Ministra de Desarrollo Social en la Segunda Reunión de la Comisión Interamericana de Desarrollo Social. Organización de Estados Americanos. Washington, 23-24 de octubre 2007.

Ungo, Urania. Consultoría Identificación de Acciones Estratégicas y Actualización Operativa de la Ley 4 "Que instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres". Informe Final, Dirección Nacional de la Mujer, MIDES, Panamá, enero 2007.

PROGRAMA FLACSO PANAMÁ

# APORTES PARA UNA HOJA DE RUTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER

**Por Nischma Villarreal**

*"el presente ha sido engendrado en el pasado, y la realidad de hoy contiene en su germen la de mañana..."*
*"De todo lo que perece no solo materialmente, sino en la mente de las generaciones queda algo del ayer que es el legado social que aprovechamos para enriquecer y darle sentido a las experiencias de hoy y preparar la realidad del futuro que se gesta".*
*Clara González (1957)*

## Introducción

Nos encontramos justo en el inicio de otra etapa de desarrollo del mecanismo nacional de la mujer. Cerramos así un ciclo de su sentido y quehacer institucional.

Para hacer avanzar a este mecanismo en sus objetivos, diversas han sido las rutas conceptuales, políticas y programáticas que se escogieron en un periodo que suma casi 14 años, desde que fuera creada ofi-

cialmente la Dirección Nacional de la Mujer en el año 1995. De esas rutas, hay muchas acciones, que en ese accidentado y largo trayecto se han mantenido hasta hoy, lo cual ha sido posible, gracias al respaldo de mujeres organizadas que desde sus distintos espacios, lograron importantes consensos políticos para crear e implementar políticas, instrumentos y mecanismos para impulsar la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres.

De allí, nuestra motivación de aportar ideas para la definición de una hoja de ruta para el Instituto Nacional de la Mujer, que será clave en la consolidación de la autonomía institucional lograda.

Para ello, hacemos una muy necesaria síntesis de los hechos que dieron origen y justificación a las primeras formas de esta institución, su conceptualización original como entidad pública, descentralizada y autónoma, para finalizar con algunos de los elementos para la hoja de ruta de una primera etapa, partiendo de la realidad de que aún navegamos en un modelo de institucionalidad social que todavía no termina de configurarse, y por tanto está sujeto a cambios permanentes.

En ese sentido nuestras ideas están orientadas para mostrar algunas señales en ese contexto, (que por supuesto no serán las únicas, ni excluyentes de otras), pero que desde nuestra experiencia, estimamos que son prioritarias y pueden servir de referencia en la elaboración de los primeros planes estratégicos.

**Síntesis de los orígenes del mecanismo nacional de la mujer**

La creación de un mecanismo nacional de la mujer en nuestro país, es el resultado de décadas de esfuerzos de incidencia política emprendidos por generaciones del movimiento organizado de mujeres por lograr alcanzar igualdad, reconocimiento y el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Así como cada momento histórico en la lucha por los derechos humanos de las mujeres ha tenido un contexto político que define sus alcances y límites; dependiendo de cómo la sociedad va avanzando en su conciencia sobre los derechos que debe proteger o el modelo de sociedad que se desea construir. Así también la institucionalidad que le da soporte experimenta el peso del proceso de diálogo/ interlocución entre el Estado y la sociedad.

Una de las evidencias de lo que afirmo es que han tenido que transcurrir 14 años para que se creara por ley un mecanismo nacional con autonomía funcional y financiera para impulsar políticas públicas para el avance de las mujeres.

El siguiente cuadro nos muestra (en resumen) una cronología de las formas institucionales que se adoptaron para el mecanismo nacional de la mujer en un periodo de más de 20 años de esa incidencia política; lo cual es fundamental conocer, para poder valorar, el punto de partida que encontramos para la construcción de una nueva institucionalidad como plataforma en la implementación de las políticas de igualdad y equidad para las mujeres aprobadas por mandato de convenios internacionales, leyes y planes de desarrollo.

**Cronología del mecanismo nacional de la mujer**

• En el año 1980 se crea el Departamento de la Mujer como parte de la Dirección Nacional del Niño y la Familia adscrito al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

• En 1989, se crea la Dirección de Asuntos Legales y Sociales de la Mujer, adscrita al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

• En 1993 se crea nuevamente el Departamento de la Mujer en la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, cuyas funciones fueron ampliadas.

• En 1994 se aprueba el Primer Plan Nacional Mujer y Desarrollo.

Este Pacto fue actualizado y firmado por los candidatos a la Presidencia de la República en el año 1999.

• El CONAMU (Consejo Nacional de la Mujer), creado en 1995. Su misión fundamental es la formulación, proposición y recomendación de políticas públicas y medidas para la igualdad social y la equidad entre los géneros a las instituciones gubernamentales. Está integrado de forma paritaria por representantes de los órganos del Estado (pertenecientes a los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-), de las Universidades y de las mujeres organizadas.

• En el año 1995, mediante Decreto Ejecutivo Nº 77 del 30 de agosto se crea la Dirección Nacional de la Mujer adscrita al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, constituyéndose en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer.

• En el año 1997, se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y la Dirección Nacional de la Mujer pasa a formar parte de su estructura. Bajo esta estructura, en 1999, se aprueba la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.

• En el año 2005, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección Nacional de la Mujer se mantiene en su estructura.

• El 23 de diciembre de 2008 se aprueba la Ley No. 71 que crea el Instituto Nacional de la Mujer, como una entidad autónoma.

La primeras formas que adquirió el mecanismo nacional para el avance de las mujeres en nuestro país, encuentra su justificación y viabilidad política en las demandas del movimiento mundial y nacional de mujeres, que se expresaron en cumbres y conferencias internacionales de la mujer, derechos humanos, derechos políticos, sociales y culturales, racismo, interculturalidad, población y desarrollo, desarrollo social y objetivos de desarrollo del milenio (1975- 2000).

Habían fuertes voces de mujeres en los espacios de diálogo de la comunidad internacional que acordaban peticiones a los gobiernos para crear entidades a cargo de desarrollar, coordinar y articular las políticas para la igualdad de las mujeres y la implementación de instrumentos jurídicos en el ámbito mundial y región ratificados por ley en nuestro país para la defensa y protección de derechos humanos para las mujeres. Entre los más específicos a los derechos de las mujeres figuran, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-CEDAW,1981) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem Do Pará,1995)

De modo particular se destacan los acuerdos emanados de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en el año 1995, los cuales fueron fundamentales para sustentar la creación de la primera Dirección Nacional de la Mujer y con ello el Consejo Nacional de la Mujer, como el mecanismo más importante de concertación de políticas públicas de igualdad y equidad de género, entre el Estado y el movimiento organizado de mujeres.

En el plano nacional, la elaboración del Plan de Acción "Mujer y Desarrollo, 1994-2000"- Construyamos el Futuro con Equidad y su operativización a través del Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1996-2001 y el Plan para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2002-2006", fue clave en todas las etapas de institucionalización de las políticas para la igualdad y equidad de género en nuestro país.

De hecho el primer plan, producto de las alianzas estratégicas de organizaciones de mujeres se constituye en un importante instrumento de negociación para comprometer a los candidatos a la Presidencia de todos los partidos políticos, con incorporar áreas estratégicas de estos planes en sus agendas de gobierno, a través de la firma de los pactos denominados "Mujer y Desarrollo". El primero de ellos fue firmado en el año 1993 y renovado en los años 1999 y 2004, respectivamente.

Como resultado de estas acciones, gran parte de ese plan fue ejecutado a través del Programa de Igualdad de Oportunidades (PROIGUALDAD), financiado por la Unión Europea, y ejecutado entre el periodo octubre de 1997 a octubre de 2002. Este programa constituyó en esa época el más grande acuerdo de cooperación para la ejecución de políticas para la igualdad de género en toda América Latina.

Las organizaciones de mujeres también tuvieron una participación y acción política muy activa en los diálogos de concertación nacional más importantes realizados en el periodo que va de 1994 al año 2008, en los que logran incluir en las agendas, temas fundamentales para el avance de las mujeres, entre ellos la institucionalización de la perspectiva de género en el sector público y la dotación de más capacidad operativa y financiera para el ente a cargo de coordinar esta tarea.

En el año 2004, el movimiento organizado de mujeres suscribe el III Pacto Mujer y Desarrollo con los candidatos a la Presidencia de la República. En uno de los acuerdos contenidos en ese pacto se establece la necesidad de elevar la jerarquía institucional de la Dirección Nacional de la Mujer.

Para apoyar el logro de este objetivo, se constituye en el año 2005, una Comisión denominada de Alto Nivel para una Nueva Institucionalidad de las Políticas Públicas de Género, que estuvo integrada por representantes del Consejo Nacional de la Mujer, instituciones del Estado y representantes del movimiento de mujeres de Panamá.

En el seno de esta Comisión había opiniones muy diversas y muchas tensiones en los debates sobre el nivel institucional que debía alcanzar el mecanismo. La posición del movimiento organizado de mujeres estuvo orientada desde el primer momento en la creación del Ministerio de la Mujer. Esa posición no encontró viabilidad política en los tomadores de decisiones.

El proceso de negociación fue avanzando lentamente hasta ubicarse en el contexto del proceso de construcción de una nueva institucionalidad social y con ello la modernización del Ministerio de Desarrollo Social, como ente rector de las políticas sociales; teniendo como plataforma una Estrategia de Combate a la Pobreza y la Agenda de Inclusión Social, del cual se desprendía el desarrollo de de un Sistema de Protección Social, que a su vez se concretaba en la implementación del Programa de transferencias monetarias condicionadas Red de Oportunidades para la población en extrema pobreza, el Programa de Alfabetización, el Programa de Redes Territoriales para el fortalecimiento del capital social y Servicios de Atención con estándares de calidad.

Este proceso encuentra su justificación en que si bien la creación y sostenibilidad de la Dirección Nacional de la Mujer en cada periodo se reconoce como un gran avance, su dependencia operativa de los ministerios a cargo de los asuntos sociales, sin duda definieron los límites y alcances de su actuación y con ello de sus resultados. Eran evidentes las desventajas de esa dependencia operativa y funcional de los Ministerios en referencia, también frágiles en la cadena gubernamental.

Tales desventajas se traducían en la distracción de los objetivos establecidos, debido a las prioridades planteadas por el Ministerio rector, y que muchas veces fueron abiertamente contradictorias con el sentido y fin del mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres; aunado a la limitación en los recursos humanos y financieros y las limitaciones en la cobertura territorial de los programas y proyectos.

De allí la legítima aspiración de que este mecanismo contara con autonomía funcional y financiera, para ampliar y fortalecer su capacidad de gestión para contribuir eficazmente con sus mandatos, especialmente con la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

## Conceptualización del Instituto Nacional de la Mujer

El Instituto Nacional de la Mujer fue concebido bajo el modelo de gerencia social adoptado por el Ministerio de Desarrollo Social, como una entidad especializada, un brazo articulador, coordinador y ejecutor; suficientemente fuerte para focalizar territorialmente programas y acciones para llegar a las mujeres en sus comunidades; como una institución moderna, autónoma y dinámica, que contara con las herramientas suficientes para garantizar que se cumplan las políticas, planes y programas, que el gobierno diseñe, para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres.

El INAMU fue en ese contexto, la apuesta a un mecanismo permanente y eficiente, incorporado al modelo de la nueva institucionalidad social que acuerpa como objetivo el propiciar un sistema de protección social y como fin, el poder alcanzar un desarrollo social bajo los principios de equidad e igualdad de género.

En el marco de esa conceptualización, la Ley No. 71 de 28 de diciembre de 2009 que crea el Instituto Nacional de la Mujer le establece los siguientes objetivos institucionales:

1. La coordinación con las instituciones públicas o privadas de los programas y proyectos dirigidos a eliminar las causas estructurales de la desigualdad entre los géneros, promoviendo acciones tendientes a su reducción o eliminación.

2. El fomento de las acciones de información acerca de la participación y los aportes de las mujeres en el desarrollo y crecimiento del país.

3.La promoción de la equidad en el acceso y control de los recursos para el desarrollo de mujeres y hacia las mujeres.

4.El incremento de la efectividad del enfoque de equidad de género dentro de las políticas en todos los ámbitos sociales.

5.El desarrollo de acciones tendientes a la equidad e igualdad de género, verificando que los sistemas de prevención y atención de las desigualdades y toda forma de discriminación contra las mujeres cumplan con lo establecido en la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres.

6. La promoción de la participación social de los diferentes actores sociales para el logro de la equidad de género, a través de mecanismos de descentralización que atiendan las particularidades locales y regionales.

7. La coordinación con las instancias de participación social para la implementación de auditorías sociales, procesos de rendición de cuentas y otras modalidades de participación ciudadana establecidas en la ley.

Atendiendo a tales objetivos y al modelo antes descrito, el INAMU se constituiría en la instancia gubernamental que invierte en la promoción y fortalecimiento de los derechos y servicios de protección social hacia las mujeres, y que formulara propuestas para acciones de articulación hacia la ejecución en los niveles locales, dando; además seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos dirigidos para beneficio de las mujeres.

**Consideraciones para una Hoja de Ruta del Instituto Nacional de la Mujer**

El marco de referencia de las ideas que a continuación desarrollo, parten de los avances que durante los tres periodos de gestión de la dirección nacional de la fueron alcanzados en el diseño e implementación de políticas públicas para la igualdad y equidad de género.

En el primer periodo el énfasis estuvo en instalar y fortalecer los mecanismos y espacios de diálogo político entre el Estado y el movimiento organizado de mujeres-Consejo Nacional de la Mujer; difusión del Plan Nacional Mujer y Desarrollo y apoyo a su operativización; instalación de la estructura funcional de la institución; la construcción y difusión del conocimiento de la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres; capacitación en género a todo el Gabinete; impulso de instrumentos jurídicos (violencia doméstica, acoso sexual en el empleo, lactancia materna, derecho a continuar sus estudios para las estudiantes embarazadas; cuota electoral para mujeres en un 30%; y la ley de igualdad de oportunidades para las mujeres); construcción de información desagregada por sexo sobre la situación y condición de las mujeres (Primer y Segundo Informe Clara González); formación de su recurso humano; diseño de programas y proyectos; gestión de fondos de la cooperación internacional y atención de mujeres víctimas de violencia doméstica-orientación e instalación del primer refugio); diseño e instalación de la estructura del Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres-PROIGUALDAD, financiado por la Unión Europea.

En el segundo periodo la gestión estuvo centrada en la ejecución de los programas y proyectos de PROIGUALDAD; impulso de instrumentos jurídicos (declara mes de marzo, mes de la mujer; uso obligatorio del lenguaje no sexista en las obras y textos escolares; orden alfabético único en el registro de calificaciones y asistencia en los planteles educativos; desarrollo de mecanismos para garantizar el derecho a continuar sus estudios para las estudiantes embarazadas; titulación conjunta de la tierra; reformas a la ley contra la violencia doméstica-establecimiento de medidas de protección a las víctimas; creación del Sistema Nacional de Capacitación en Género; reglamentación de la ley de igualdad de oportunidades para las mujeres; aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW); Red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación de la perspectiva de género en la estadís-

tica nacional); creación del Sistema de Información Estadísticas con Enfoque de Género-SIEGPA; establecimiento de enlaces u oficinas de las mujer en distintas dependencias del Estado, la capacitación en género; Tercer Informe Clara González; y el Plan Nacional contra la Violencia y Políticas de Convivencia Ciudadana y el establecimiento de redes locales contra la violencia doméstica; formulación del Plan para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2002-2006".

Para el tercer periodo, los esfuerzos se concentraron la evaluación de los programas y proyectos ejecutados-evaluación ex post de PROIGUALDAD; rediseño de la estructura de la institución; gestión de recursos con la cooperación internacional; impulso de instrumentos jurídicos (reformas al Código Penal y Procesal Penal para fortalecer medidas de protección a las víctimas de violencia doméstica; creación del Instituto Nacional de la Mujer; actualización de instrumentos jurídicos del Consejo Nacional de la Mujer y el Sistema Nacional de Capacitación en Género; apoyo al proyecto de ley de salud, sexual y reproductiva); elaboración de instrumentos que permiten contabilizar el aporte de las mujeres a la economía para ser incluido en las cuentas nacionales; implementación de acciones prioritarias y estratégicas del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, y continuación del desarrollo de los Planes Locales y Redes Locales contra la Violencia hacia las Mujeres en municipios focalizados; construcción de información desagregada por sexo sobre la situación y condición de las mujeres (Cuarto Informe Clara González); formación del recurso humano; diseño de programas y proyectos; gestión de fondos de la cooperación internacional y atención de mujeres víctimas de violencia doméstica-orientación y administración del albergue; campañas de comunicación contra la violencia doméstica; apoyo técnico a las oficinas de la mujer; capacitación en género, actualización del Sistema de Información de Estadísticas con Enfoque de Género-SIEGPA; Programa Red de Oportunidades que empodera a las mujeres de los corregimientos más pobres del país; Alfabetización de mujeres; manuales e instrumentos para la policía en la atención de víctimas de violencia

doméstica y guía de recursos; implementación del Programa Agenda Económica de las Mujeres; reconocimiento nacional a mujeres emprendedoras y defensoras de los derechos de las mujeres; incremento del presupuesto de inversión y funcionamiento; elaboración y aprobación del Manual de Organización y Funcionamiento, Presupuesto y Local del Instituto Nacional de la Mujer; publicaciones.

Cada gestión impulsó sus acciones de forma distinta, tanto en la dimensión política, como en la dimensión técnica. Esto se evidencia principalmente en la ampliación o restricción de los niveles de participación, alianzas y articulaciones con las organizaciones de mujeres para fortalecer la institucionalidad del mecanismo; en el grado de apoyo político en la dotación de presupuestos para la ejecución de los programas y proyectos; en el manejo y apoyo de las máximas autoridades frente a los escenarios que implicaran retrocesos en las políticas públicas o cambios institucionales que debilitaran al mecanismo; además de los niveles de producción de conocimiento en las materias de su competencia.

Un denominador común es la aprobación de importantes instrumentos jurídicos para la igualdad de derechos. De igual forma, sus gestiones fueron desarrolladas más en el nivel de ejecución, que de coordinación; siempre superando a los recursos humanos y financieros con los que contaban, de allí las enormes dificultades para lograr los objetivos más estratégicos.

Coincidentemente fue más fácil en las tres administraciones, lograr consensos políticos para financiar, ejecutar y sostener en el tiempo programas de atención directa desde la situación de vulnerabilidad de las mujeres, especialmente asociadas a la pobreza y la violencia doméstica.

Sobre este particular, Virginia Guzmán señala que "En general, ha sido más difícil el diseño de políticas que propician una redistribución significativa de oportunidades y poder entre hombres y mujeres y afir-

man el protagonismo político y social de las mujeres independientemente del sector social de procedencia. Al parecer, en una mayoría de los países de la Región, la problemática de género en el Estado se construyó inicialmente a partir del reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad que sufren distintos grupos de mujeres".[1]

Mariela Arce, representante del Foro Mujer y Desarrollo en sus valoración sobre este mismo aspecto, nos advierte que "al hacer un análisis en lo relativo a las políticas públicas vemos que lo realizado no ha sido suficiente... la agenda estructural de las mujeres está pendiente. Se han profundizado problemas centrales como la pobreza, la depredación de la mano de obra femenina, el desempleo, subempleo que afecta a miles de familias panameñas; la brecha tecnológica y educativa se incrementa entre las poblaciones del campo y la ciudad el acceso de las mujeres a la participación política es cada vez más difícil y el sistema jurídico en crisis hace que la justicia sea de difícil acceso para la ciudadanía".[2]

Tomando en cuenta el proceso antes descrito, y las muchas agendas pendientes, especialmente en aquellas que den respuesta a las necesidades más estratégicas de las mujeres, ¿cuál es el horizonte que se visualiza para hacer crecer esta nueva institución? ¿Cuáles acciones serán priorizadas para sentar las bases que le den contenido y capacidad para ejercer los mandatos que le confiere la ley?

En apoyo al diseño de una hoja de ruta, proponemos acciones que contribuyan a dos grandes objetivos estratégicos que a nuestro juicio son esenciales en este periodo de tiempo: fortalecer su capacidad de

[1] Virginia Guzmán. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Serie No. 32 Mujer y Desarrollo. Unidad Mujer y Desarrollo-CEPAL-ECLAC. Santiago de Chile, marzo de 2001. Pág. 21

[2] Arce, Mariela. Sistematización de una Experiencia. Diez Años de Política de las Mujeres en Panamá: 1992-2002. Colección Agenda de Género del Centenario. Universidad de Panamá. Instituto de la Mujer. 2004. Pág. 119

concertación de las políticas de igualdad y equidad para las mujeres y fortalecer su capacidad de gestión operativa. Independientemente de los cambios conceptuales y programáticos que se definan para el sector social, existen tareas claves que ineludiblemente deben atenderse en una primera fase.

La primera y más importante de las acciones, será definir y aprobar por consenso los mecanismos y niveles de coordinación y articulación del Instituto Nacional de la Mujer y del Consejo Nacional de la Mujer, con el MIDES.

Es necesario establecer con claridad la lógica que guiará la integración de las instancias en los distintos niveles jerárquicos para dinamizar la toma de decisiones. Concretamente, hay que diseñar un modelo de actuación que establezca desde qué instancia de ese Ministerio se ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer, que está a cargo del cumplimiento y seguimiento de sus acuerdos. Recordemos que el CONAMU en la ley de creación del Instituto es una instancia con facultad propositiva y de asesoría para la promoción y el desarrollo de las mujeres en la vida política, social y económica del país.

Este modelo también debe contemplar los mecanismos y procesos intra e interinstitucionales, para que el Instituto pueda ejercer su facultad articuladora, coordinadora y ejecutora de las políticas para la equidad e igualdad de género.

Los mecanismos que se diseñen para tales efectos en modo alguno deberán ser obstáculo para el ejercicio de la autonomía otorgada por ley al Instituto. Más bien los mecanismos deben potenciar las ventajas que da esa autonomía.

Estas acciones contribuirán a lograr una participación más activa de las autoridades del INAMU y el CONAMU, en los niveles políticos-directivos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), ya que su

titular asume su representación ante el Órgano Ejecutivo para la toma de decisiones, además de presidir su Junta Directiva, tal como se establece en la ley de creación del Instituto.

En tales condiciones, el Ministerio de Desarrollo Social deberá ejercer su papel de rector de las políticas sociales, utilizando como base, la participación ciudadana y con esta plataforma potenciar el espacio del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) para contar con los lineamientos de políticas púbicas para la igualdad y equidad de género, que por ley está llamado a generar. Con lo cual será esencial desarrollar un proceso de sensibilización y capacitación para las nuevas representantes del CONAMU y las autoridades directivas del MIDES.

También de importante análisis y valoración, es la restructuración total del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y la Promoción de Formas de Convivencia Solidaria. Para ambos planes se sugiere una nueva estructura programática, orientada a resultados de corto y mediano plazo, que focalice poblaciones y grupos específicos de mujeres, así como los territorios donde se ejecutará.

De igual forma se sugiere revisar y rehacer el modelo institucional de las denominadas Oficinas de la Mujer que se establecieron en el pasado en distintas dependencias del Estado, y que hasta el momento han demostrado muy pocos resultados.

Otra de las acciones se relaciona con el incremento en la cobertura de los programas y proyectos existentes. Y es que la facultad ejecutora del INAMU, fue pensada para ser ejercida sólo de forma transitoria, para pasar a ser un coordinador exclusivo. Significa que en una primera etapa el INAMU ejecutará programas y proyectos que paulatinamente deben ser transferidos a los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

Existe una gran oportunidad para expandir los proyectos que fueron ejecutados con mayor gado de éxito en la pasada estructura, dándoles mayor cobertura a los mismos territorialmente, particularmente el Programa de Redes Locales contra la Violencia Doméstica y la Agenda Económica de las Mujeres.

Para ello se requiere de una administración con oficinas regionales que deben iniciar con procesos con los Gobiernos Locales, que para su implementación, requerirán de la creación de modelos de intervención en local que puedan desarrollarse en este periodo, en al menos tres regiones del país. Esto se hace evidente, en el desarrollo de los programas que se pretendan implementar en el futuro, a nivel nacional. En apoyo a esta acción será necesario ampliar y fortalecer las transferencias de capacidades técnicas y financieras (subsidios) para organizaciones no gubernamentales para la gestión de estos programas en las comunidades.

Para facilitar este proceso, es urgente logar elaborar y aprobar la reglamentación para poner en funcionamiento el Fondo de Inversión para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres creado en la Ley del Instituto. Este fondo permitirá apoyar el desarrollo de estudios básicos, proyectos y programas que apoyen los objetivos trazados, asegurando la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos, al igual que facilitará la captación de recursos, particularmente recursos de organismos y organizaciones internacionales.

Otro elemento fundamental, será fortalecer la capacidad de la institución para abordar la igualdad de oportunidades y la equidad de género con un personal profesionalizado que pueda analizar y diseñar los programas, con base a información científica. Ello significa modernizar el Sistema de Información Estadística con enfoque de Género y el Sistema Nacional de Capacitación en Género, utilizando las tecnologías de información y comunicación.

Para ello el INAMU debe establecer alianzas estratégicas con las instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, que por un

lado apoyen la formación y capacitación continua y especializada de su recurso humano, y a la vez promueva el desarrollo y publicación de investigaciones y estudios de la realidad de las mujeres en todo su ciclo vital y diversidad.

Ello apoyará el mejor diseño de herramientas que son indispensables para poder orientar el análisis; establecer las líneas para la planificación; la ejecución eficiente; de impacto en la población beneficiaria; la evaluación y seguimiento preciso de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Tales herramientas facilitan a quienes toman decisiones, tomarlas de manera racional, objetiva; en fin más cercanas con la realidad de la condición y situación de las mujeres.

**Reflexiones Finales**

En cuanto a la capacidad operativa del Instituto, hay acciones de incidencia política que deben apoyar la aprobación de presupuestos que garanticen una relación coherente entre la estructura programática, que da soporte a las funciones de la institución y la estructura administrativa.

En este periodo es muy importante iniciar y culminar las fases de instalación y funcionamiento de cada uno de los sistemas presupuestarios, financieros, administrativos, de recursos humanos, informática y comunicación, así como de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

De igual forma será estratégico lograr instalar la identidad del INAMU, a través de productos comunicacionales. La elaboración de un Plan de Comunicación que acompañe los primeros pasos en su desarrollo institucional es especialmente importante para facilitar a los ciudadanos y ciudadanas, la comprensión de la misión y objetivos del INAMU.

Finalmente, en la ruta que se decida programar, es fundamental pro-

ponerse resultados que puedan demostrar indicadores de éxito que legitimen la necesidad de su existencia como una entidad autónoma, pero sobre todo que le permita transitar sin retrocesos en los logros hasta ahora alcanzados en los derechos e igualdad de oportunidades para las mujeres.

# Bibliografía

-IV Informe Nacional "Clara González". Situación de la Mujer en Panamá, 2002-2007. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de la Mujer. Panamá, 2008.

-La Arquitectura del cambio institucional del MIDES, 2004-2009. Ministerio de Desarrollo Social. Panamá, Junio de 2009.

-Diez Años de Política de las Mujeres en Panamá: 1992-2002. Colección Agenda de Género del Centenario. Universidad de Panamá. Instituto de la Mujer. 2004.

-Virginia Guzmán. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Serie No. 32 Mujer y Desarrollo. Unidad Mujer y Desarrollo-CEPAL-ECLAC. Santiago de Chile, marzo de 2001.

-Informe Alternativo sobre el cumplimiento en Panamá de la Plataforma de Acción Mundial Beijing 1995. Foro Mujer y Desarrollo, CODIM, CONAMUIP, Foro de Mujeres de Partidos Políticos. Panamá, 2004.

-Ley No. 71 de 23 de diciembre de 2008, "Que crea el Instituto Nacional de la Mujer". Gaceta Oficial No. 26193. Martes 30 de diciembre de 2008.

-Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 "Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Gaceta Oficial No. 23,729. Sábado 6 de febrero de 1999.

# FLACSO Panamá

## Grupo Académico de Trabajo Género

En Panamá, desde las primeras décadas del siglo XX, junto al activismo de los movimientos de mujeres, abrió cauce el pensamiento sobre su situación social, política y cultural y los modos de su transformación. Desde entonces y con variada intensidad, la condición de las mujeres como objeto de análisis ha ocupado la atención tanto de feministas como de científicos/as sociales en general.

Sin embargo es a partir de la teoría feminista que surgen las categorías y enfoques, como la perspectiva de género, que permiten conocer y escudriñar como se entrecruzan, potencian y solapan diversas y crecientes desigualdades complejizando el ya denso tejido del entramado social. Por ello, nosotras el Grupo Académico de Trabajo en Género (GATG), sostenemos la pertinencia, eficacia e importancia intelectual de dicho enfoque, así como su relevancia para la puesta en escena de políticas que apuesten por una sociedad no opresiva, más incluyente y reconciliada

Hoy la reflexión contemporánea sobre las relaciones de género enfrenta el desafío de pensar sus cuestiones fundamentales en una época en que lo viejo y lo nuevo de las relaciones humanas se combinan teniendo como fondo cambios aún en proceso generados por la acción de las mujeres, una profundización de desigualdades sociales y exhacerbación de contradicciones antiguas y nuevas. Mientras a la vez profundas transformaciones agitan hoy a las sociedades como la nuestra, develando nuevas fronteras de la desigualdad de género y haciendo emerger nuevas formas de desafío y resistencia.

Todo ello supone construir modos de reflexión y análisis que nos permitan tanto pensar nuestras sociedades como proponer modos de construir alternativas a lo hoy existente.

Por todo reconocemos necesidades y manifestamos nuestra convicción y voluntad de:

**CONSTITUIR** un grupo de estudio de la realidad nacional e internacional, abierto al análisis, la discusión y el debate entre especialistas y un público interesado en torno a los avances en la construcción del campo de los estudios de género.

**GENERAR** procesos que fortalezcan los estudios de género en las entidades de educación superior del país.

**DIFUNDIR** los avances de trabajo teórico e investigativo que provengan de investigadoras/es de distintas instituciones académicas tanto nacionales como extranjeras.

Aspiramos a desarrollar para ello, tanto en la reflexión, la investigación y la docencia a nivel superior mediante las siguientes líneas de trabajo:

1. Reflexión sobre los conceptos, conocimientos y métodos que permiten evaluar modelos , valores y principios en las distintas teorías sociales;
2. Análisis de las teorías filosóficas, sociales y culturales a través de los diversos desarrollos de las teorías feministas;
3. Análisis desde la perspectiva de género de las teorías sobre el desarrollo económico, los regímenes políticos y las formas de gobierno;
4. Examen de las políticas públicas, la institucionalidad y las acciones para el avance de la condición femenina, su carácter, sus impactos y resultados;
5.Reflexión permanente sobre los derechos humanos y las normas vigentes que pretenden asegurar la vida, la seguridad y la libertad de los seres humanos;

# GRUPO ACADÉMICO DE TRABAJO GÉNERO

**Briseida Allard O.**
Maestra en Ciencias Sociales, por Flacso-México. Docente Titular en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá. Especialista en Género y Políticas Públicas por Prigepp/Flacso, Buenos Aires, Argentina.

**María Roquebert Leon**
Abogada y Candidata a Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. A lo largo de su trayectoria profesional se ha desempeñado como Docente Universitaria, Directora de Proyectos de Cooperación Técnica y Ministra de Desarrollo Social.

**Nischma Villarreal.**
Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Amplia experiencia en la aplicación del enfoque de género en desarrollo aplicado a políticas públicas; población; desarrollo rural; formulación, gerencia, administración, seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos desde la perspectiva de género.

**Yolanda Marco**
Historiadora. Maestra en Género y Desarrollo por la Universidad de Panamá, Doctora de la Universidad de La Salle, Catedrática Titular en el Departamento de Historia. Consultora especialista en género.

**Eyra Harbar**
Maestría Género y Desarrollo. Instituto de la Mujer, Universidad de Panamá. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Ha trabajado con sociedad civil, Estado y organismos internacionales en los temas de derechos humanos, particularmente como especialista en género.

**Urania Ungo**
Docente Titular del Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá. Máster en Filosofía Latinoamericana por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido además Directora (fundadora) de la Dirección Nacional de la Mujer (Mecanismo nacional para el avance de la condición de las mujeres) del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Mujer y Directora del Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá (IMUP).

## GRUPOS ACADEMICOS DE TRABAJO(GAT)

El Programa FLACSO Panamá crea los GAT en la directiva programatica de desarrollar y fortalecer sus capacidades institucionales en el área docente y de investigación.

Estos tienen el propósito de incentivar y organizar el debate intelectual en relación a la construcción teórico-metodológica de áreas de conocimiento, temáticas de interes o nucleos de problemas conceptualmente relevantes.

En ese sentido los GAT consituyen un soporte institucional permanente formado por prestigiosos académicos, cuyo esfuerzo está orientado al desarrollo de fortalezas interdisciplinarias, caracterización de potenciales lineas de investigación y a la identificación de posibles áreas de formación académica y profesional. El producto de este esfuerzo de reflexión y de sistematización de ideas, tendrá como realización final servir de insumo en la retro alimentación institucional, pero también proporcionar materiales para la publicacion de los cuadernos de Ciencias Sociales del Programa FLACSO-Panamá.

### Integrantes del GAT GENERO

Briseida Allard O., María Roquebert Leon, Nischma Villarreal, Yolanda Marco, Eyra Harbar, Urania Ungo

3 9 0 5 0 8 8 9 1 0 1 K

Edición e Impresión: **Artpía Impresores S.A.**
Tiraje: **500 ejemplares**
Fecha: **25 de marzo de 2010**
Foto de Portada: **Periódico Día a Día**