

# IPG Panamá:

Propuesta de medidas para la  
**reactivación económica con  
enfoque de género**



INICIATIVA  
DE **PARIDAD  
DE GÉNERO**  
PANAMÁ



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL

**P**anamá reportó su primer caso de COVID-19 el 10 de marzo del presente año y desde entonces, las autoridades del país han implementado una serie de medidas para contener la propagación del coronavirus, entre ellas la declaración de una cuarentena total obligatoria, restricciones a los viajes internacionales, cierres de escuelas, restaurantes, entre otras.

Si bien estas medidas son indispensables para la contención del COVID-19, es previsible que las mismas tendrán consecuencias en el tejido económico y productivo del país, incluso hasta después que la emergencia sanitaria haya pasado. Esto afectará negativamente los ingresos de la mayoría de las personas y, particularmente a grupos vulnerables que dependen, en gran parte, de actividades laborales informales, para su sustento. Sin embargo, esta situación también pone en riesgo a trabajadores del sector formal, cuyas empresas enfrentarán grandes dificultades para mantener los niveles de empleo y salarios previos a la crisis.

A pesar que el COVID-19 se ha presentado como un virus muy “democrático”, porque cualquier persona es susceptible de contagio, las consecuencias e impactos sobre los distintos grupos poblacionales van a ser muy distintas.

En estos momentos existen claros indicios que esta crisis sanitaria y económica está teniendo, y tendrá a futuro, impactos de género diferenciales. Cualquier estrategia o plan económico orientado a minimizar los riesgos sanitarios y económicos de la pandemia del COVID-19 debe atender dichos impactos, considerando que mujeres y hombres son parte indispensable de la reactivación y del desarrollo económico que ha de impulsarse en el país.

## Impactos económicos de género diferenciales desencadenados por la crisis de COVID-19

La llegada de la crisis sanitaria y económica a Panamá se asienta en brechas económicas ya existentes y en un contexto de desaceleración económica que ha venido afectando en mayor medida a las mujeres.

En los últimos años se han experimentado avances en educación, participación laboral y presencia de mujeres en puestos de liderazgo pero, a pesar de esto, se han mantenido brechas de género significativas en términos de participación laboral, precariedad y exclusión laboral, brecha salarial o representación en altos puestos ejecutivos, de lo que dio detallada cuenta el diagnóstico realizado por la Iniciativa de Paridad de Género en 2018 (ENRED, 2018). Una base sustancial de la existencia de estas brechas se asienta en la desequilibrada distribución del trabajo de cuidados entre mujeres y hombres, lo que priva a las mujeres de la misma disponibilidad y oportunidades laborales respecto a sus congéneres, a la vez que distorsiona la percepción sobre sus capacidades asociadas al denominado “riesgo reproductivo.”



Para ello, basta analizar las tasas de desempleo:



todo ello en un contexto en el que, en Panamá, el desempleo se ve amortiguado por el incremento del empleo informal (PNUD, 2020).

**La irrupción de esta crisis sanitaria y económica no va a hacer sino acentuará estos desequilibrios de género preexistentes.**

De acuerdo a las previsiones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el COVID-19 va a afectar sustancialmente el mercado laboral panameño, con una pérdida de empleos formales que podría oscilar entre 78 mil y 218 mil. Lo que podría ocasionar que la informalidad alcance el 61%, incrementándose en más de 15 puntos sobre la actual. De este universo de trabajadores y trabajadoras informales, entre 140 mil y 163 mil tendrían problemas importantes para generar algún tipo de ingreso (BID, 2020). Y, pese a que aún no se manejan datos certeros en cuanto a impactos de género, la situación actual respecto a la configuración del mercado laboral y la distribución de las tareas de cuidado, entre otros factores, hacen más que previsible una afectación económica superior entre las mujeres.

## Los cuatro factores diferenciales a considerar y posibles medidas para contrarrestarlos

### Factor 1

## La crisis sanitaria y el riesgo de contagio

Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en las actividades de primera línea de respuesta ante la crisis, lo que conlleva un riesgo mayor de contagio.

En el sector social y el sector de salud son el

**76%**  
de la fuerza laboral  
(INEC, 2019)

y entre el personal de enfermería son más del

**90%**  
(INEC, 2020)

En el ámbito del comercio minorista, las mujeres representan el

**52%**  
de la ocupación  
(INEC, 2019)

Aunque no se cuenta con cifras específicas, es probable que ese 52% se aún más en el comercio de alimentos y, de manera sobresaliente, en determinados puestos y funciones (ej: cajeras).

Adicionalmente, en los sectores de enseñanza y actividades del hogar, con alto riesgo de exposición al contagio, las mujeres representan el

**66%** y **89%**  
de la fuerza de trabajo respectivamente (INEC, 2019)

Una primera línea de atención prioritaria a atender en este caso es considerar en los protocolos sanitarios y los planes de prevención de riesgos laborales que se generen, la peculiaridad y alto riesgo al que están expuestos estos sectores altamente feminizados.



## MEDIDAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO EN SECTORES FEMENINOS EN PRIMERA LÍNEA DE RESPUESTA:

1. Velar por el cumplimiento de las medidas de prevención de riesgo de propagación del virus dictadas por el Ministerio de Salud, y en especial las destinadas a:
  - **Proveer material sanitario**, equipos de protección adecuado, pruebas de detección rápida al personal del sector sanitario y otras actividades esenciales (comercio) en funcionamiento.
  - **Implementar planes específicos de prevención de riesgos laborales** en sector sanitario y otras actividades esenciales (comercio) en funcionamiento, incluyendo en ellos la dimensión sanitaria, psicológica y emocional (servicios de salud mental, disponibilidad de líneas de orientación y provisión de herramientas de apoyo) vinculada a los efectos de la crisis sanitaria.
  - **Implementar políticas de gestión de recursos humanos** en estos sectores esenciales, como el control de las jornadas laborales, horarios extraordinarios, refuerzo de la plantilla, así como también proveer servicios de cuidado de calidad para sus dependientes.
2. En el momento de reapertura de escuelas y centros de cuidados, se deberá o se recomienda promover la creación e implementación de protocolos de salud y bioseguridad, con atención especial para docentes y cuidadores/cuidadoras pertenecientes a grupo de riesgo (mayores de 60 años y/o con condiciones pre-existentes).

## Factor 2 La crisis económica y los riesgos sobre el empleo de las mujeres

Respecto al riesgo económico, una de las primeras consideraciones a tener en cuenta es el hecho que **las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en sectores económicos con alto impacto negativo por la crisis.**

Los datos avanzados por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en cuanto a la **suspensión de contratos** revelan ya que las mujeres representan el

**45%**  
de dichas suspensiones  
(MITRADEL, 2020)

Una cifra superior a su representación en el conjunto de la ocupación

**42%**  
(INEC 2019)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recientemente ha identificado **los sectores económicos que sufrirán un alto impacto negativo** como repercusión del COVID-19. Entre estos sectores se encuentra el **comercio**, las industrias **manufactureras**, las actividades de **hostelería** y **restauración**, y las actividades inmobiliarias y **administrativas**. Entre las actividades con un impacto medio-alto, la OIT señala el sector del arte y entretenimiento, y el sector del transporte y las comunicaciones. Estos sectores, por otra parte, coinciden con los sectores que representan “la columna vertebral” de la generación de empleo en Panamá (Quevedo, R., 2020).

En todas estas actividades, salvo en la de transporte y las actividades inmobiliarias, **la presencia de las mujeres es superior** al promedio en el conjunto de la economía para el 2019

(42%)

Particularmente intensa es esa representación en el sector del **comercio minorista** que alcanza el

52%

Mientras que en el sector de la **hotelería y a restauración** comprende un

64%  
INEC, 2019

Un sector fundamental al empleo femenino es el trabajo de cuidados remunerados como es el empleo doméstico que, en el caso concreto de Panamá, concentra el 9% del empleo de las mujeres (INEC, 2019). El trabajo de cuidados remunerado (servicio doméstico, cuidado de personas), es con frecuencia precario, informal y de los más afectados por la reciente crisis.

Las trabajadoras del sector informal generalmente no cuentan con seguridad social ni de los beneficios de protección asociados a estos sistemas (créditos, servicios médicos, y otros), por lo que están

desprotegidas y requieren una atención priorizada.

**La agregación de todos estos sectores arroja que un 46.5% de las mujeres empleadas en Panamá se encuentran ocupadas en sectores con alto impacto negativo por la crisis (vs. un 29.6% de los hombres), siendo significativa su concentración en el comercio, la hostelería y restauración, y el empleo doméstico remunerado.**

De manera contraria, **en los sectores con potencial auge económico durante la crisis, las mujeres se encuentran**

**infrarrepresentadas.** Un sector de empleo fundamental en estos momentos, y sin duda alguna en el futuro, lo representa el tecnológico, sector que durante los meses de confinamiento ha llegado a experimentar signos de crecimiento, con el exponencial incremento de consumo de contenidos y plataformas en línea. Sin embargo, las mujeres apenas representan el 36% de la ocupación en él (INEC, 2019), al mismo tiempo que no es previsible un aumento de su presencia, atendiendo a su representación entre el alumnado de enseñanzas TIC (solo 3 de cada 10 alumnos en carreras en el campo de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas también conocido como *STEM* son mujeres) (ENRED, 2018).

**La sobrerrepresentación en los sectores con alto impacto negativo se agudiza aún más entre las empresarias,** de manera que un 56% de ellas ubica sus negocios en estos sectores (vs. el 41% de los empresarios) (INEC, 2019).

Nuevamente, el sector turístico destaca en términos de empresarialidad femenina, de manera que las mujeres, siendo el 29% del empresariado del país, **representan el 60% del empresariado en el sector de la hotelería y restauración** (INEC, 2019).

**Otra consideración en el riesgo económico es la alta concentración de las mujeres en la propiedad y en el empleo de las mipymes,** quienes ven amenazadas en mayor medida su solvencia y continuidad por las pérdidas económicas.



con mayores riesgos de pérdida de empleo o precariedad laboral.

Asimismo, la aceleración tecnológica experimentada en los meses de confinamiento (con la irrupción del teletrabajo, los sistemas de educación online, los contenidos de entretenimiento en plataformas tecnológicas, o la comunicación en línea con familiares y amistades) suponen una oportunidad para la extensión del uso de estas herramientas y el desarrollo de las habilidades tecnológicas. Sin embargo, **acrecienta también las brechas digitales de género** y, consecuentemente, la de las oportunidades laborales entre mujeres y hombres. A nivel global existen inequidades de género en el acceso a Internet, en las habilidades digitales y en los derechos en línea en todos los países en desarrollo (Pombo, 2018). En el caso de la región América Latina y el Caribe, el 54% de las mujeres no acceden a herramientas digitales y el 35% de las trabajadoras no poseen habilidades *STEM*. En Panamá, el 59% de los hombres acceden a Internet frente al 51% de las mujeres (BID, 2020).

Otro factor de riesgo asociado a la crisis económica es su impacto negativo sobre las **oportunidades laborales de las mujeres jóvenes**, quienes en el periodo de desaceleración económica de los últimos años han visto elevar sus tasas de desempleo hasta el 21% (vs. 12.3% entre los jóvenes varones) (INEC, 2019). En un escenario en el que se prevé que el COVID-19 será particularmente severo sobre el empleo juvenil (Quevedo, R., 2020). Respecto a los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIs), existen 259 mil, equivalente al 26.6% en este rango de la población, el nivel más alto en los últimos 15 años, y dentro de este grupo, 2 de cada 3 son mujeres (INEC, 2019).

Finalmente, la pérdida de empleo y disminución de ingresos afectará, sin duda, a la población más vulnerable y en riesgo de pobreza, que aqueja en mayor medida a determinados grupos de mujeres: mujeres jefas de hogar (más de 400 mil, el 34% de las jefaturas de hogar en el país) (INEC, 2019), mujeres indígenas (con una alta tasa de empleo por cuenta propia pero cercano a la subsistencia en el ámbito, prioritariamente, de la agricultura y la artesanía) (ENRED, 2018), trabajadoras informales (quienes ven suspendidos sus ingresos sin la protección social adecuada), etc.

**Una segunda línea de atención en los planes de reactivación económica ha de ir orientada a paliar los efectos diferenciales de la crisis sobre el empleo de las mujeres, considerando la atención específica a los sectores en los que se concentran (comercio, turismo, empleo doméstico remunerado), fomentando la recualificación y mejora de la empleabilidad, apoyando a las empresarias dentro de estos sectores, incentivando el acceso a medios tecnológicos y mejorando las habilidades en este terreno, y prestando especial atención a las mujeres jóvenes y a los grupos de mujeres más vulnerables.**



## MEDIDAS DE RECONVERSIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL EMPLEO DE LAS MUJERES

- 1. Implementar planes de reconversión laboral** dirigidos a la inserción de capital humano en los sectores con potencial auge económico post-crisis, especialmente dirigidos a mujeres y considerando los factores específicos de género (diversificación de las opciones profesionales en las mujeres, servicios de acompañamiento para el cuidado de personas dependientes, fomento del empoderamiento económico...).
2. A raíz de las necesidades tecnológicas que han surgido por la crisis, implementar **planes de capacitación tecnológica** con participación paritaria de mujeres, potenciando el uso de las plataformas de capacitación a distancia disponibles.
- 3. Promover medidas de incentivo a la contratación**, reconversión hacia la nueva “normalidad” y promoción de sectores clave de empleo femenino, en especial, del sector turístico y del comercio, como por ejemplo mediante la inyección de liquidez a estos sectores.
- 4. Impulsar la reactivación del empleo doméstico** con protocolos sanitarios específicos, garantizando insumos de salud y seguridad sanitaria en el trabajo, monitoreando el cumplimiento de la legislación existente sobre trabajadoras domésticas y promoviendo los contratos escritos en la relación laboral con sus empleadores.
- 5. Fomentar servicios de orientación vocacional con enfoque de género.** Los servicios de orientación vocacional han demostrado tener efectos positivos, y pueden ayudar a guiar a las mujeres a decidirse por sectores con mayor potencial económico y mejor remuneradas. Asimismo, la información sobre beneficios de diferentes oportunidades de formación puede incidir positivamente en las elecciones de carrera de las mujeres.



## MEDIDAS PARA MIPYMES Y EMPRESAS PROPIEDAD DE MUJERES

1. **Apoyar a las emprendedoras y empresarias de actividades emergentes** en respuesta a la crisis (fabricación de equipos de protección, mascarillas, abastecimiento de alimentos y artículos de primera necesidad, etc.), garantizando la reapertura de los proveedores de materia prima (ej. industria textil) y potenciando la comercialización de sus productos, con énfasis en plataformas para el comercio en línea (ejemplo: plataforma Cuanto: App de fácil manejo que permite vender por redes sociales, WhatsApp, y crear una tienda online).
2. **Impulsar programas y proyectos para que mujeres empresarias** incursionen en el **Comercio Electrónico**, adaptando sus modelos de negocios a esta modalidad, como una alternativa para promover la venta de productos y servicios en línea y que ellas puedan tener mayores ventajas, velocidad y flexibilidad en la gestión de sus negocios a menos costo.
3. **Articular líneas de apoyo financiero** para fomentar la transformación tecnológica de las mipymes, en especial aquellas que tengan altos porcentajes de empleabilidad femenina.
4. **Promover alianzas estratégicas** con el sector privado para la oferta de líneas de financiamiento para emprendimientos y empresas de mujeres (por ejemplo: bonos de género).
5. **Asegurar el mantenimiento de los programas** existentes dirigidos a empresarias, mediante su adaptación a plataformas *online*.
6. **Identificar empresas con énfasis a mipymes** lideradas por mujeres, y armar un paquete de apoyo para proveerles liquidez, con miras a garantizar la sostenibilidad de su operación mientras tanto la economía se reactiva.
7. **Integrar en las regulaciones de compras incentivos y parámetros** para la participación de empresas con una participación significativa de mujeres. Dado las limitaciones que pueden enfrentar micro o pequeñas empresas con limitada experiencia en licitaciones públicas, se recomienda integrar incentivos que promueven la creación de alianzas con empresas con participación significativa de mujeres.



## MEDIDAS PARA EL CIERRE DE BRECHAS DIGITALES

1. **Reabrir las Infoplazas**, con protocolos de bioseguridad, y fortalecer los planes de gobierno de “Internet Para Todos,” con especial atención a lugares de difícil acceso.
2. **Reducir los costos de conexión a Internet** y/o facilitar bonos de conexión a Internet (potenciando alianzas con la empresa privada), o de compra de dispositivos tecnológicos a familias de bajos recursos, con énfasis en los hogares con madres cabeza de familia.



## MEDIDAS PARA GRUPOS DE MUJERES MÁS VULNERABLES

1. **Intensificar la priorización con enfoque de género** y lente de diversidad del Plan Panamá Solidario, enfocando la ayuda a hogares con jefatura femenina y con mayor número de hijos, personas con discapacidad, personas en condición de pobreza extrema, adultos mayores en condición de vulnerabilidad o trabajadoras domésticas, entre otros grupos poblacionales.
2. **Implementar sistemas de ayuda especiales** (bonos o similares) para mujeres jefas de hogar.

### Factor 3

## Confinamiento, post-confinamiento y crisis de cuidados

Durante la fase de confinamiento estricto se ha producido una centralización en el hogar de todas las funcionalidades sociales que antes se desarrollaban en distintos espacios y por diferentes personas. En esa etapa, el trabajo doméstico, el empleo remunerado (para quienes han podido sostener su empleo mediante el teletrabajo), la educación de los menores (con el cierre de las escuelas), las tareas de cuidado y el ocio y el entretenimiento han pasado a prestarse en un mismo espacio y por el mismo núcleo familiar. Esta forma de convivencia y de vida ha supuesto un reto importante para las familias, pero especialmente para las mujeres.



Además, las mujeres dedican en promedio más de 29 horas semanales a las labores domésticas y de cuidados, frente a las 13 horas que dedican los hombres (INEC, 2011). Esta nueva situación solo ha aumentado los desequilibrios

Sin datos encontrados para Panamá, estudios a nivel de otros países evidencian que:

1. Las mujeres que tienen hijos menores y que teletrabajan asumen la mayor parte de las tareas de cuidado.
2. Se prioriza en el hogar el empleo del esposo o pareja.
3. El seguimiento escolar de menores lo desarrollan mayoritariamente las madres.
4. Son las mujeres quienes adaptan sus horarios de trabajo, de manera que es habitual por parte de las madres teletrabajar durante la madrugada.
5. Las mujeres facilitan que sus parejas trabajen o teletrabajen (Benlloch, C., Aguado, E. y Aguado, A., 2020).

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

La formulación de un plan de reactivación económica debe contemplar, inevitablemente, un plan de acompañamiento de apoyo y atención de las tareas de cuidado, si se desea que no se intensifique la crisis de los cuidados en las familias panameñas, y que las mujeres sean, nuevamente, las más afectadas.



## MEDIDAS DE CUIDADOS

1. **Instalar la Mesa Nacional de Cuidados** para la definición del Sistema Integral de Cuidados, con representación del sector educación, sector social y sector económico.
2. **Garantizar los derechos laborales** del trabajo de cuidados remunerado.
3. **Estimular la corresponsabilidad en el hogar** entre hombres y mujeres a través de una campaña de concientización.



## MEDIDAS DE REORGANIZACIÓN DEL TRABAJO:

1. **Potenciar fórmulas alternativas de trabajo** tales como las jornadas parciales, empleo por horas, y la modalidad de teletrabajo, promoviendo que se acojan a ella en la misma proporción mujeres y hombres.
2. **Lanzar campañas de concientización a empleadores** sobre flexibilidad de horarios, comunicación constante y abierta con colaboradores para conocer su realidad en el hogar, y cómo evitar sesgos de género a la hora de repartir actividades.

## Factor 4

## Equilibrios de género en la gobernanza

Aunque parece demostrado que las crisis económicas producen impactos de género diferenciados, es habitual que los informes y previsiones que se hacen a nivel económico no lleven integrada una visión de género.

Asimismo, pese a que las mujeres están jugando un papel fundamental en la respuesta a la crisis (a nivel sanitario, político y social), aún su representación en los espacios de decisión y su visibilidad y repercusión mediática no se encuentran equilibrados.

Adicionalmente, crisis económicas anteriores han dejado en evidencia que los recortes presupuestarios a nivel público han afectado con mayor intensidad a las partidas destinadas a impulsar la igualdad de género.



## MEDIDAS DE GOBERNANZA

1. **Generar data estadística desagregada por género** y, en medida de lo posible por segmento etario y con enfoque intercultural, sobre el impacto económico del COVID-19 y asegurar un análisis con enfoque de género de los resultados.
2. **Garantizar la representación paritaria de las mujeres con voz y voto** en las instancias de toma de decisión frente a la crisis y la reactivación económica, y específicamente en aquellos grupos o comisiones que se formen para dar respuesta a la crisis.
3. **Evitar que el presupuesto nacional destinado a promover la igualdad de género** (transversalización, servicios específicos, etc.) en las entidades gubernamentales sea objeto de recorte presupuestario.
4. **Aprovechar las oportunidades de financiamiento disponibles** a través de organismos multilaterales para la implementación de iniciativas con enfoque de género en el marco de la crisis causada por COVID-19.



## OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS A CONSIDERAR

Al margen de las medidas detalladas con anterioridad, estrictamente económicas para elevar a la Mesa de Reactivación Económica como ámbito de incidencia de la IPG, otras medidas de género propuestas y que deben ser llevadas a las diversas mesas de trabajo que conforme el Gobierno son:

1. **Garantizar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres**, incluida atención pre y postnatal, con énfasis en la prevención del embarazo adolescente.
2. **Asegurar el acceso de las mujeres migrantes y refugiadas a los servicios de salud** y fortalecer a las organizaciones de apoyo a personas migrantes en Panamá.
3. **Incorporar en los programas de transferencia monetarias** u otros sistemas de ayudas, una visión específica sobre las nuevas formas de pobreza “coyunturales” que trascienden las personas tradicionalmente receptoras de dichas ayudas (como mujeres en situación de informalidad sin subsidios, trabajadoras domésticas remuneradas con contratos suspendidos y despedidas, mujeres víctimas de violencia, etc.).

## Referencias

- Benlloch, C., Aguado, E. y Aguado, A. (2020). Conciliación familiar en tiempo de confinamiento por COVID-19.
- BID. (2020). Brechas digitales de género en tiempos de COVID-19.
- ENRED. (2018). Diagnóstico de Paridad de Género en Panamá. BID, Gobierno de la República de Panamá.
- INEC. (2011). Encuesta de Uso de Tiempo.
- INEC. (2019). Encuesta de Mercado Laboral, Agosto 2019.
- INEC. (2019). Avances de cifras de Producto Interior Bruto. .
- INEC. (2019). Encuesta de Propósitos Múltiples, Marzo 2019.
- MITRADEL. (2020). Solicitudes de suspensión de contratos procesados. Resumen de tabulación.
- PNUD. (2020). IMPACTO DEL COVID-19 EN PANAMÁ. Análisis Socioeconómico. Documento borrador en elaboración.
- Quevedo, R. (2020). Impacto laboral del COVID-19 en Panamá. Borrador para discusión.



# REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL

MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN

MINISTERIO DE  
ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE TRABAJO  
Y DESARROLLO LABORAL

AUTORIDAD DE LA MICRO,  
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

MINISTERIO DE  
RELACIONES EXTERIORES

