

UNIVERSIDAD DE PANAMA

ANUARIO DE DERECHO

ORGANO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLITICAS



AÑO IV

—

1959 — 60

—

No. 4

PARTICIPACION DE LA MUJER EN LA VIDA PUBLICA (1)

Georgina Jiménez de López

Catedrática de la Universidad

I. CONDICION JURIDICA Y SOCIAL DE LA MUJER PANAMEÑA.

1. *Antecedentes: La lucha por las reivindicaciones femeninas.* Pocas mujeres tuvieron tan temprano asegurado el derecho a participar como ciudadanas en la vida pública de su país como la mujer panameña, pues ya desde febrero de 1904 la Constitución del nuevo estado americano, nacido apenas unos meses antes, en 1903, no hacía distinción alguna entre los sexos en cuanto al derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular, ni en cuanto a la capacidad legal para ejercer cargos con mando y jurisdicción, como puede comprobarse con la confrontación de los artículos 10, 11 y 49 de ese estatuto. De haber estado listas las mujeres a entrar en el ejercicio de esos derechos, y de no haberse dado el caso también de que las disposiciones reglamentarias de los comicios electorales, contrariando el mandato constitucional o interpretándolo torcidamente, que para el caso es lo mismo, hubiesen limitado el derecho del sufragio a los varones solamente, Panamá podría contarse hoy en la categoría de los estados precursores en la defensa de los derechos humanos en lo que se relaciona con la mujer, a la par de Nueva Zelandia y Australia, que habían reconocido a sus mujeres el derecho del sufragio desde 1893 y 1902 respectivamente, y de los cuatro estados de la Unión Americana, Wyoming, Colorado, Utah e Idaho, que también habían hecho lo mismo.

Pero no vino a ser sino casi dos décadas después, cuando las mujeres panameñas adquirieron conciencia de esos hechos y comenzaron a agitarse por el reconocimiento de sus derechos constitucionales y la eliminación de los códigos de otras disposiciones discriminatorias.

En efecto, en 1922, una egresada de la Escuela de Derecho presentó como trabajo de graduación un estudio jurídico, que ese mismo año vió la luz pública y que tituló *La Mujer ante el Derecho Panameño*. A partir de ese momento, un grupo de mujeres de mejor preparación se aglutina en torno a la autora del folleto, Lcda. Clara González, y bajo su acertada dirección inicia un movimiento informativo y proselitista a la vez, de las masas femeninas. Fundan el "Centro Renovación" en la Capital de la República (1923) y seguidamente sendos capítulos en algunas cabeceras de provincias. Convocan un congreso nacional de delegadas de todos los centros habidos, el cual sintetiza sus labores con la fundación de una concentración de

mocrática de mujeres bajo el rubro de "Partido Nacional Feminista", con un programa de 20 puntos cardinales sobre derechos humanos, en primera línea el del sufragio. Editan una revista, "Orientación Feminista" y fundan en la capital una escuela nocturna de ciudadanía, bajo el rubro "Escuela de Cultura Femenina", que funciona por varios años con 12 maestras, primero, y luego con más, sin recibir remuneración alguna por parte del Estado. Envían una y otra vez a las Asambleas Legislativas memoriales con el programa de reclamaciones mínimas ya mencionado. Hacen uso de la prensa y la tribuna para mantener informada y bien dispuesta la opinión pública. Cuando se reúne en Panamá, en 1926, el Primer Congreso Interamericano de Mujeres, este Partido Feminista envía a él sus delegadas. La presidenta del partido, delegada a ese Congreso por el Magisterio Nacional, presenta una moción que fue aprobada por unanimidad, sobre el derecho de sufragio.

Por la misma época otro grupo de mujeres, bajo la dirección de Doña Esther Neira de Calvo, entonces profesora de la Escuela Normal de Institutoras, funda "La Asociación Nacional para el Progreso de la Mujer", y precisamente por su condición de educadoras, circunscriben su acción dentro de las reclamaciones de un feminismo estrictamente cultural.

Ya sea por la gestión de los grupos de presión, ya porque el clima social se iba tornando más favorable a la causa feminista, lo cierto es que desde 1925 comienzan a introducirse reformas sustanciales en nuestros códigos que benefician a la mujer, aunque en lo que concierne a los derechos políticos las panameñas perdieron esta vez la partida, puesto que, por encima de la Constitución, las leyes reglamentarias de los comicios electorales siguen su política de excluir a la mujer de las justas electorales. Más tarde, la Carta Fundamental de 1941, le dió rango constitucional, y por ende definitivo, a esa limitación de la ciudadanía, agregando el calificativo "varones" al término "panameño". Ciertamente que pretendió ser sabia y cautelosa, porque concedió a las mujeres el derecho al sufragio en los comicios para Ayuntamientos Provinciales. Afortunadamente para la causa de la mujer, la Constitución del 41 fue de corta vida. En 1945, al tenerse conocimiento de que el Gobierno llamaría a elecciones para una nueva constituyente, las antiguas dirigentes del malogrado "Partido Nacional Feminista" se organizan una vez más en la "Unión Nacional de Mujeres" y consiguen la inclusión de la mujer con plenos derechos en el decreto reglamentario de las elecciones. (Decreto Electoral N° 12, de 2 de Febrero de 1945). La Constitución de 1946, elaborada por esa Asamblea

1 Documento de Trabajo, preparado a Solicitud de la Secretaría de las Naciones Unidas, para el Seminario de Bogotá. Julio de 1960.

Constituyente, colocó a la mujer en condición de igualdad con el hombre. Veamos ahora cuál es la actual situación jurídica de la mujer panameña en la Constitución y en los Códigos vigentes.

2. *Status de la mujer en la Constitución y en los Códigos. Alcance de las Disposiciones Pertinentes.*

a) *En la Constitución:* Inspirada en el propósito de que todos los panameños son iguales ante la ley, la Constitución vigente —de 1946— no establece, pues, diferencias entre hombres y mujeres respecto de los atributos de la nacionalidad y de la ciudadanía, ni en el goce de las garantías constitucionales; ni en la generación de los poderes públicos; ni en el régimen administrativo interno y externo. Dice el artículo 97 de esa Carta que “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintidós años”. Y como para no dar lugar a dudas, o para evitar equívocos, continúa el mismo artículo: “sin distinciones de sexos”.

Pueden hoy, pues, las mujeres panameñas ser elegidas Presidente y Vice-Presidente de la República, diputadas a la Asamblea Nacional y Concejales y nombradas para los cargos de Ministras y Vice-Ministras de Estado, Gobernadoras de Provincia, Alcaldes de Distrito, Corregidoras de Policía; desempeñar todos los cargos del Servicio Diplomático y Consular, los puestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, si tienen idoneidad para ello y ejercer el cargo de Contralor General de la República. Pueden, en fin, formar parte de las corporaciones electorales y de los jurados de conciencia en los juicios penales, aunque este último cargo no es de obligatoria aceptación. En el cuadro que más adelante inserto puede verse cuáles de estos cargos han sido ocupados por mujeres y con qué frecuencia. Por último no establece la Constitución, en el Capítulo 4º que versa sobre Cultura Nacional, ninguna diferencia entre los sexos, dando así a la mujer amplias oportunidades de educación para el ejercicio inteligente de la ciudadanía.

b) *Derecho Civil:* Como arriba se ha dicho, el año de 1925 vio la iniciación de reformas sustantivas en la legislación del país que mejoran la condición legal de la mujer y otras más fueron introducidas en 1937. Actualmente, en materia civil, la mujer casada, con excepción de la patria potestad (artículos 187 y sgts. del Código Civil) que ejerce sólo en defecto del padre, tiene la misma capacidad legal que el hombre. Puede contraer matrimonio sin el consentimiento de los padres a la misma edad que el hombre (21 años. Artículo 94). De común acuerdo con el marido debe fijar el domicilio conyugal (Artículo 83 C. C.) y puede ejercer la tutela legal y la curatela; contratar con su marido y comparecer en juicio sin necesidad de licencia de éste o del Juez (artículo 1167 ibidem); servir de testigo en los tribunales de justicia en toda clase de actos públicos y ejercer poderes judiciales, cuando reúna las condiciones de idoneidad requeridas por la ley reglamentaria del ejercicio de la abogacía (Artículo 415 del Código Judicial). Continúa esta igualdad en lo referente al divorcio, pues el artículo 114 del Código Civil sólo hace diferencia entre el marido y la mujer en los ordinales 1º y 2º, que erigen en causales de divorcio “el adulterio de la mujer” y el “concubinato escandaloso del marido”, respectivamente. Al

decretarse el divorcio, la ley dispone que la guarda, crianza y educación de los hijos se confíe al cónyuge inocente, o si los dos fueren culpables, al que lo fuere de causal menos grave a juicio del Juez. Pero respeta en todo caso los derechos de la mujer, porque “los hijos menores de cinco años quedarán a cargo de la madre hasta cumplir esa edad, salvo que motivos de conveniencia para los hijos obliguen a quitarle aún la guarda de éstos” (Artículo 121 del Código Civil). El artículo 121 de este mismo cuerpo de leyes otorga al Juez la facultad de conceder, en la sentencia que declare el divorcio, una pensión alimenticia al *cónyuge inocente* a cargo del culpable, adecuada para que aquel conserve la posición social que tenía durante el matrimonio.

El régimen referente a los bienes de los cónyuges es el de la separación. En tal virtud, salvo que se pacte lo contrario antes de la celebración del matrimonio, esto es, si no hubiere capitulaciones matrimoniales por las cuales se establezca la sociedad de gananciales, “cada cónyuge queda dueño y dispone libremente de los bienes que tenía al contraer el matrimonio, de los que adquiriera durante él por cualquier título y de los frutos de unos y otros” (Artículo 1163 del Código Civil).

Estas disposiciones colocan, pues, a la mujer en igual condición legal que el hombre; y sólo por renuncia de ella misma, implícita en las capitulaciones matrimoniales que establezcan la sociedad de gananciales, se permite que el marido administre bienes de la mujer, y aún en este caso, puede pactarse lo contrario. (Artículo 1192 del Código Civil).

c) *Derecho Laboral:* Además de consagrar el principio de igual salario para trabajo igual, el Código de Trabajo, promulgado por la Ley 67 de 1947, garantiza a la mujer, derechos especiales en favor de la madre y de los hijos. Principia el Código por exigir que en los trabajos y obras en que halla obreros de ambos sexos, se fije un reglamento, aprobado por el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, en que se incluya, además de las reglas relativas a higiene, primeros auxilios y seguridad en las labores, la especificación de aquellos trabajos que *no deben ejecutar ni las mujeres ni los menores de dieciséis años* (Artículo 64, 65 y 85). Para seguridad económica de la madre el Código prohíbe al patrono despedir a las trabajadoras por el hecho del embarazo y toma provisiones para evitar que la prohibición se burle, (Artículo 92). Garantiza la Ley a toda trabajadora en estado de gravidez “descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo durante las seis semanas que precedan al parto y las ocho que le sigan” así como la conservación del empleo (Artículo 93), salvo el caso de aborto no intencional y de parto prematuro cuando dicho descanso se reducirá a tres meses (Artículo 94). La madre lactante puede disponer de los intervalos necesarios para la alimentación del hijo en lugares adecuados, y del tiempo necesario para su descanso, que no se descontará del *tiempo de trabajo remunerado* (Artículos 95 y 98). Mas, como quiere el Código que la mujer descanse efectivamente durante los periodos indicados, establece, asimismo, que el referido subsidio pueda suspenderse si se comprueba que la beneficiaria se dedica a otros trabajos remunerados, fuera de las labores domés-

as compatibles con su estado (Artículo 97). En
1, para el caso de enfermedad durante el emba-
zo o después del parto, a causa de éste, la mujer
drá separarse de su empleo, sin sueldo, hasta
r noventa días y conservará su derecho al traba-
cuando la enfermedad haya cesado (Artículo
)).

El Seguro Social, que es obligatorio para todo

por el atentado de querer suspender la Constitu-
ción de 1946 y volver a la de 1941, de corte tota-
litario y parcial en contra de la mujer, dio a ésta
la ocasión de demostrar todo su valor cívico y tam-
bién su capacidad política para la lucha, pues esta
vez las mujeres salieron de sus casas en masa, sin
distinción de clases sociales a defender sus dere-
chos conculcados; prácticamente fueron ellas las

únicos puestos de rango a que la mujer panameña no ha llegado todavía son: Presidente y Vicepresidente de la República; Magistrado de la Corte Suprema de Justicia; Contralor General de la República; Director General de Correos y Telecomunicaciones; Procurador General de la Nación y Jueces y Fiscales de Distrito. En cuatro despachos importantes tienen las mujeres la dirección: Estadística y Censo; Previsión Social; Tribunal Tutelar de Menores; e Inspección General del Trabajo.

3. Participación de la mujer en la actividad económica. En la estructura económica de la población, las cifras de los censos de 1940 y 1950 indican que paulatinamente las mujeres se van incorporando más y más a la economía nacional fuera del hogar. La fuerza trabajadora femenina, o la población femenina de 10 años y más económicamente activa era en 1950 en toda la República de 52,371 personas, de las cuales casi 2/3 (35,741 personas) correspondían a las zonas urbanas y el resto (16,630) a las rurales. Poseían ocupación lucrativa entonces unas 18 mujeres de cada 100 de esa cantidad. Siguiendo la "Clasificación Industrial Uniforme de las Actividades Económicas" de las Naciones Unidas, los censos de 1940 y 1950 nos informan que las trabajadoras panameñas se repartían en las ramas de la actividad económica de la siguiente manera:

	Censo de 1950	Censo de 1940
	%	%
Agricultura	16.4	17.2
Industrias manufactureras	12.3	14.9
Comercio	11.6	5.2
Zona del Canal	7.6	6.7
Servicios	50.2	50.5

En cuanto a categoría de trabajo, la de "empleada" es la más alta, con un 69% de la población femenina ocupada. Ya un 17% aparece en la categoría de trabajadoras independientes (7,721), pero sólo 464 mujeres se encuentran en la categoría de "patronos": Ocupase la población de estas dos últimas categorías en agricultura, tiendas de abarrotes al por menor, modisterías, bazares, casas de modas, restaurantes, hoteles o casas de huéspedes, salones de belleza.

En la categoría de "empleados" hay una marcada diferencia entre hombres y mujeres en el nivel del salario, como puede verse en la gráfica del Anexo N° 2. Bajo, en términos generales para ambos sexos, el de las mujeres lo es aún más. Un 53% se hallan agrupadas en el nivel inferior a B/.50.00 mensuales y apenas unas 123 mujeres en el nivel más alto.

Analizando la situación de salarios en los jefes de familia mujeres el caso adquiere mayor gravedad, es en verdad angustioso. El 86% de jefes de familia mujeres empleadas no recibe salario mayor de B/.100.00. (El porcentaje para varones es de 74%). Estas discrepancias obedecen tanto a que la masa de mujeres todavía desempeña tareas mal remuneradas, como a que los patronos, con excepción del Estado, no cumplen con el Código de Trabajo. En efecto, hay evidencia de patronos que establecen discriminaciones de sexo en cuanto a salario, así como de que, para no obligarse a las prestaciones por razón de maternidad, evitan dar ocupación a mujeres casadas.

Las mujeres con alguna holgura económica parecen desenvolverse mejor. Sobre el poder de bolsa de la mujer en Panamá podemos tener al-

guna idea, aunque incompleta, en una revisión de los registros de pagadores de impuestos sobre inmuebles. En el inciso del año en curso (1959) de las 37,946 fincas urbanas y rurales del distrito capital de Panamá, un poco más de 7,000 fincas aparecen inscritas a nombres de mujeres, siendo el número de propietarias de inmuebles en este distrito —el más importante— de 3,100 aproximadamente.

Consideración aparte merece el grupo de mujeres que han abrazado una profesión liberal. Estas encuentran dificultad en establecerse independientemente para ejercer la profesión. El país cuenta con varias abogadas de las cuales solo ejerce una; varias arquitectas, más ninguna ha logrado mantenerse fuera de un empleo, o de otra actividad. Sólo en la profesión de la medicina y en dentistería han logrado obtener notoria aceptación. Una ginecóloga ha llegado a ser Presidente de la Asociación Médica Nacional, y una Pediatra es también Presidenta de la Asociación de Pediatría. La primera dentista panameña es Inspectora General de Clínicas dentales escolares, y mantiene su propia clínica.

4. Participación de la mujer en la vida cultural. Mejores perspectivas y menos obstáculos han encontrado las mujeres en el ámbito de la cultura. Francas están para ellas las puertas de las escuelas en todos los niveles educativos desde 1919, año en que la coeducación se inició de manera formal en las escuelas secundarias, porque ya venía practicándose ésta esporádicamente desde los tiempos de la República, 1903, con el sistema de las "escuelas mixtas" en las áreas rurales, y en los primeros grados de las escuelas urbanas. Las mujeres están en mayoría en el magisterio nacional y en el profesorado de escuela secundaria. Algunas incluso son directoras dueñas de escuelas profesionales. Tres escuelas oficiales secundarias tienen dirección femenina. Han ocupado la tribuna universitaria hasta ahora siete (7) mujeres, y una condujo un Seminario sobre la "Opinión Pública" durante la temporada de verano con participación activa de dos mujeres más. Doce mujeres tienen la categoría de catedráticas de la Universidad, seis de las cuales están en el rango más alto de "Titulares". Pero la mejor medida de la inquietud femenina por los afanes de la cultura nos la da la matrícula de la Universidad Nacional, que para el año académico de 1958-1959 (segundo semestre) alcanzó la cifra de 1,097, de un total de 2,454 estudiantes. Sin embargo, las mujeres demuestran predilección por la Facultad de Humanidades, por la de Administración Pública y Comercio y por la de Farmacia. Poco parecen atraerlas todavía las Facultades de Derecho, Medicina e Ingeniería, a pesar de que no existe contra ellas discriminación alguna.

Aparte de la vida cultural institucional, las inquietudes culturales de la mujer se encarrilan hacia las actividades literaria y artística. Han colaborado en revistas literarias y han llegado a fundar cuatro escuelas de ballet y bailes folklóricos nacionales. Han participado en concursos nacionales e internacionales (El Concurso Ricardo Miró) y ganado premios como cuentistas dos, poetisas una, y ensayistas cuatro. Tres mujeres fundaron la primera editora de propiedad femenina, bajo la razón social de "Cultura y Progreso", que editó la primera revista para la mujer "Paname-

ña" con variedad de temas, inclusive política y economía. Una mujer actualmente es la dueña directora de la única revista educativa de nivel primario, "Recreo". Por último, ya son seis las mujeres que se han distinguido en el campo del folklore, tanto como investigadoras (tradiciones, refranes, bailes, cantos infantiles, salomas) como en artesanía y conservación de trajes nacionales. Cuatro de nuestras poetisas son ya conocidas en el continente. Tres mujeres de formación universitaria se han ocupado de editar libros de texto de nivel primario y secundario.

5. Factores que afectan la participación de la mujer en la vida pública. Naturalmente existen factores tanto positivos como negativos que afectan la participación de la mujer en la vida comunitaria, y éstos se observan sobre todo en los centros urbanos que son por razones obvias y como en todas partes, los de mayor actividad femenina. Entre los positivos señalo en primera línea las facilidades educativas que han tenido las mujeres ya desde el nacimiento de la República; la condición de tierra abierta que tiene el país por su posición geográfica, que facilita el contacto con otras culturas y el acopio de datos sobre las mejores condiciones de la mujer en otras latitudes; y sobre todo, la condición de país nuevo, que ha hecho imperativo para algunos servicios recurrir a la mujer, por falta de unidades masculinas para determinados puestos. Por último, la existencia de un matriarcado sui-generis en las clases populares, ha creado en las mujeres de ese grupo un sentido de responsabilidad que la ley no ha sabido utilizar.

En cuanto a los factores negativos, que parecen ser de más fuerza, señalo en primera línea el analfabetismo de las masas femeninas (28.9%); la tradición, que reserva como baluarte masculino algunos puestos de dirección en las empresas privadas y en el gobierno. En política es de notarse además, la poca capacidad económica de las candidatas para desenvolverse en las campañas, unida la timidez de las pudientes a arriesgarse; el primitivismo de los torneos político y escaso sentido ético manifiesto en las componendas de trastienda, que repugna a la mujer de moral más elevada; ciertos rasgos de la personalidad básica panameña, como ser el individualismo negativo de las directoras y su poca disposición a la organización y a la continuidad en el esfuerzo. En fin, la pericia política del varón que logra explotar el caudal político de las mujeres de arrastre, sin hacerlas partícipes en igual medida de los trofeos electorales. Aquí la propia Constitución es su mejor aliada ya que en su artículo 103 prohíbe la formación de partidos políticos a base de sexo, raza o credo religioso. El resultado es que las mujeres se encuentran irremisiblemente a merced de la buena voluntad de los jefes de los varios partidos, tanto para el acto inicial de las postulaciones como en el final de los escrutinios definitivos.

6. Efectos de la participación de la mujer en la vida pública. Es prematuro, señalar con toda certeza los efectos de esta participación de la mujer en la vida comunitaria, sin contar para ello con investigaciones prolijas de los efectos ya de los concretos que pueden ser medidos, como de los intangibles, que resisten toda medición y por tanto

sólo puede ser apreciados. Por ello voy a señalar sin comentario, sólo tres, de índole saludable, sin negar desde luego la posibilidad de que existan algunos resultados negativos, como efectos colaterales (by-products) de la emancipación de la mujer. Ellos son:

a) Posición de mayor responsabilidad en el hogar y por ende de mayor prestancia. De hecho, jefatura conjunta con el padre, en el caso de la mujer madre. Mejoramiento notable en la casa habitación en cuanto a comodidades modernas y belleza.

b) Status Social más elevado, particularmente a partir de la gesta del 9 y 10 de mayo de 1951, cuando rescató la Constitución de 1946.

c) Eficiencia reconocida en los departamentos oficiales bajo su dirección ya señalados. Dos de ellos, convertidos ya en organismos técnicos, lo que en el pasado fueran esferas de influencia política. Tales departamentos (Estadística y Previsión Social), han sabido aprovechar la asistencia técnica del Departamento de Estado y de Organismos Internacionales, el primero desde 1941 y el segundo desde 1951.

III. ASOCIACIONES DE MUJERES.

No es un rasgo que distingue a la cultura latinoamericana la disposición a asociarse para el logro de objetivos comunes, y siendo esto así, natural es que también sea de observar en la mujer este individualismo común a los de su raza. No obstante, últimamente, sin duda por ser la tónica de la sociedad de nuestro tiempo, las mujeres panameñas forman asociaciones con más frecuencia y por motivos varios. Podría hacerse una clasificación sucinta de estas organizaciones en las siguientes categorías: las políticas, de las que ya se ha dicho bastante, pero que han perdido toda actualidad; las profesionales, cinco en número, que buscan el mejoramiento técnico, económico y cultural de sus socias; las de entendimiento internacional que son dos, las culturales, también dos; las de acción asistencial y piadosa son tres y las de acción cívica, asistencial y de ayuda mutua, las más numerosas cuyo número pasa de quince.

Hay también asociaciones mixtas con un contingente de mujeres mayores que el de hombres; otras, mixtas también, fundadas y sostenidas por el espíritu de una mujer, como lo fue en el pasado "Los amigos de la vivienda propia", que logró mejorar las condiciones de préstamos bancarios para la construcción de hogares, y como lo son en el presente el "Círculo Literario Demetrio Herrera Sevillano", y la OPAT (Organización Panameña Anti-Tuberculosa) cuya presidenta efectiva lo ha sido una mujer por más de siete (7) años. Todas estas organizaciones tienen como denominador común, el hacer también labor asistencial además de mantener el objetivo para el cual fueron fundadas.

Un movimiento en el cual las mujeres ahora mismo están participando muy activamente es en el de fundación y funcionamiento de los centros de comunidad, movimiento iniciado por la Sección de Organización y Planificación Comunal del Departamento de Previsión Social, con la colaboración del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública. Por último, el movimiento cooperativista, aún anémico, ha contado desde su inicio con la labor tesonera de una mujer como precursora del movimiento.

(x) Area urbana: 8.3%; Area rural: 44.8%; General 28.3%.
Censo de 1950.