



República de Panamá



PAN/B7-3010/95/100



Unión Europea

*Programa  
Promoción de la Igualdad  
de Oportunidades en Panamá*

**APRECIAR EL IMPACTO  
DEL PROGRAMA PROMOCIÓN  
DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES  
EN PANAMÁ, EN EL FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL DE LOS  
ORGANISMOS EJECUTORES Y OFICINAS  
DE LA MUJER**

***Logro: Se avanza  
en la institucionalización de la Perspectiva  
de Género en el Ámbito Estatal.***

*Junio 2,002*

## RESUMEN EJECUTIVO

### APRECIAR EL IMPACTO DEL PROGRAMA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN PANAMÁ, EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS EJECUTORES Y OFICINAS DE LA MUJER

INVESTIGADORA: SIDIA MORENO DE SÁNCHEZ

#### *PRESENTACIÓN*

El Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (PROIGUALDAD) nace como resultado del consenso entre el movimiento de mujeres y el Estado Panameño, para contribuir a la ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo, concertación que logró la firma de un Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República de Panamá en 1996. PROIGUALDAD inicia sus actividades en octubre de 1997 y su cumplimiento está previsto para octubre del año 2002.

PROIGUALDAD ha centrado sus esfuerzos, en conjunto con sus organizaciones ejecutoras, en **"Contribuir a mejorar la situación de las mujeres panameñas mediante el incremento cualitativo y cuantitativo de su participación en el desarrollo político, social y económico en igualdad de condiciones dentro de un marco democrático"**.

Esta experiencia única en Centroamérica a favor de la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito nacional, ha combinado los esfuerzos de la Comunidad Europea, el Gobierno Panameño y Organizaciones No gubernamentales. El **Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá (PROIGUALDAD)** ha logrado fortalecer la capacidad institucional de entidades públicas y privadas, para contribuir al progreso de las mujeres panameñas.

De esta forma, luego de cinco años de ejecución se puede afirmar que **se ha completado una primera fase creando las principales condiciones para continuar en la lucha por la igualdad de oportunidades en Panamá, destacándose los siguientes logros:**

- **Las organizaciones de mujeres que participaron con PROIGUALDAD resultan fortalecidas.** Las distintas organizaciones urbanas y rurales: indígenas, campesinas y sindicales se han capacitado y sensibilizado en el tema de género y la defensa de los derechos de las mujeres. Están en capacidad de continuar en la promoción de igualdad de oportunidades.

- **Se avanza en la institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito estatal.** Las normas legales que se han establecido, la creación del Sistema Nacional de Capacitación en Género, la incorporación de la perspectiva de género en las Estadísticas Nacionales, el fortalecimiento de las Redes de Mecanismos Gubernamentales, la dotación de herramientas para continuar esta labor, entre otros aspectos refuerzan este logro.
- **Se avanza en la incorporación de la perspectiva de género en el Sistema Educativo Panameño.** Se ha trabajado a nivel de la Educación Básica General, Alfabetización Bilingüe Intercultural, Formación Profesional y Educación Superior, dotándolas de metodologías e instrumentos para promover la equidad de género.
- **Se establecen las acciones para incorporar la perspectiva de género en los medios masivos de comunicación,** a través de la sensibilización a comunicadores/as sociales, la ejecución de una campaña a nivel nacional sobre estereotipos sexistas que logra visibilizar y sensibilizar sobre este tema, la realización de dos concursos anuales de prensa escrita "La Mujer como sujeto de información" y la producción de programas radiales para mujeres rurales y urbanas.

Es así como el presente documento refuerza uno de los logros a visibilizar en esta etapa de culminación.

**Luz Mery Lasso**  
**Codirectora Nacional**

**Pilar González Blanco**  
**Codirectora Europea**

### **Marco Conceptual**

Hay que tener presente que PROIGUALDAD no aborda todas las áreas o ámbitos de promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá, pero sí ha contemplado una serie de componentes que coadyuvan al fortalecimiento institucional de los mecanismos involucrados en los procesos.

Desde un inicio PROIGUALDAD se diseña contemplando metodológicamente una primera dimensión para potenciar a los propios Organismos Ejecutores (OE) de acuerdo a sus características diferenciadas, y luego una segunda dimensión, mediante la generación de consensos, propiciar intercambios de experiencias, lecciones aprendidas, análisis aplicados, entre otros; todo esto con la finalidad de lograr una capacidad de autogestión y de autosuficiencia que asegure la sostenibilidad de resultados a todos los niveles.

Una tercera dimensión impulsada por el Programa es el logro de la concertación de los Organismos Ejecutores, fomentando nuevos nexos entre sí. Finalmente, PROIGUALDAD se diseña con el propósito de facilitar relaciones con otras fuentes de cooperación externa que se interesen en apoyar áreas indispensables que no hayan sido atendidas o muy poco atendidas hoy día.

Las categorías organizacionales que fueron consideradas para la evaluación son las siguientes: Organización-ambiente, Estructura, Poder, Autoridad y Liderazgo y Toma de Decisiones.

El desarrollo de políticas públicas dirigido a un gran sector social discriminado como el que componen las mujeres debe reflejar la creciente diversidad de situaciones, intereses y preocupaciones de esta parte de la población. Este es uno de los puntos de gran relevancia para la cooperación externa y para la población organizada, de cara a lograr mejores condiciones y calidad de vida para todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

El reto del diseño de políticas de igualdad de oportunidades adoptado por los gobiernos apenas empieza, y los Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (MGPIOM) constituyen un importante eslabón para alcanzar este reto con efectividad. Urge, por lo tanto, el desarrollo de una estrategia para equilibrar el acceso a la toma de decisiones y la distribución de los recursos productivos entre los sexos, y redimensionar en las nuevas circunstancias el papel del Estado.

La evaluación de los MGPIOM pone de manifiesto que sus mandatos son pocos claros, que no tienen un "staff" adecuado, ni sistemas de capacitación internos. Tampoco cuentan con el soporte de los liderazgos políticos nacionales. Es necesario que los Mecanismos dentro de las estructuras de gobierno estén situados en el ámbito superior y se les asignen recursos para que puedan efectuar con efectividad cambios en la situación de las mujeres. De acuerdo a las recomendaciones, los mecanismos son concebidos como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de promoción de la igualdad de oportunidades. Para la realización de sus objetivos deberían estar situados en posiciones jerárquicas de alto nivel y contar con los recursos y la autoridad suficientes para acceder a los distintos círculos de decisión, dentro y fuera del Estado, e influir desde allí al conjunto de las políticas públicas.

## **Metodología de trabajo**

La metodología utilizada es de tipo cualitativa y descriptiva, para lo cual se partió de un enfoque deductivo, es decir, de lo general hasta llegar a determinar las particularidades por categorías.

A partir de los Marcos Lógicos del Programa modificados, así como, de los Informes de los Planes Operativos Anuales y de las informaciones suministradas por las entrevistas y cuestionarios, se establecieron comparaciones y se identificaron los resultados. Se tabularon todos los indicadores de logro por categoría de variable organizacional (ver marco conceptual) y se determinó la existencia o no de cada indicador en los resultados presentados.

Como complemento a esta información se han sistematizado las experiencias de cada instancia investigada (positivas o negativas) y a partir de ellas presentamos una serie de conclusiones y recomendaciones para el desarrollo futuro de planes y programas similares.

## **Identificación de la Muestra Evaluada**

La muestra fue constituida por un total de cuatro (4) MGPIOM seleccionados de acuerdo a criterios preestablecidos, ocho (8) secciones municipales y seis (6) instancias gubernamentales, resultando en dieciocho (18) instancias que fueron investigadas y evaluadas.

## **Principales Resultados**

Luego de la evaluación se logra comprobar lo siguiente:

- Aumento en la capacidad administrativa y de gestión en los OE como la Dirección Nacional de la Mujer, INAFORP, Caja de Seguro Social y Ministerio de Educación, con el establecimiento de las Unidades de Enlace Regionales y Provinciales, y Capítulos Regionales para el fortalecimiento y seguimiento de acciones. La sostenibilidad de este resultado dependerá de la adecuada asignación de recursos, del grado de comunicación y seguimiento que se realice de las acciones, de la dotación de herramientas metodológicas a las unidades para su desempeño y de la capacitación requerida al personal.
- La creación de la Red Nacional de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (RENGIOM), constituye un resultado significativo para aumentar la capacidad administrativa y de gestión de la DINAMU y de las instituciones miembros de la red,
- La creación formal de nuevos MGPIOM en la Caja de Seguro Social, INAFORP, Alcaldía de Panamá y en ocho (8) municipalidades constituyen resultados de gran significado en cuanto el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado Panameño.

Entre las acciones más importantes promovidas a través de PROIGUALDAD que han fortalecido la capacidad técnica y estratégica en cada OE y MGPIOM, se identifican:

- Reglamentación de la Ley 4 del 29 de enero de 1999 de Promoción de Igualdad de Oportunidades.
- Elaboración y Presentación Formal del Segundo Plan Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2002-2006 (PIOM II)
- Producción de Diagnósticos Institucionales con Perspectiva de Género y de Estrategias Institucionales con Perspectiva de Género (CONAMU; MIDA; ANAM, INAFORP).
- Instalación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Capacitación en Género (SNCG).
- Instalación y puesta en marcha del Sistema de Información de Estadística Desagregada por Sexo (SIEGPA)

### **Conclusiones y Recomendaciones**

La ejecución de PROIGUALDAD en Panamá se ha constituido en uno de los más importantes eslabones en el proceso de establecimiento de políticas públicas con enfoque de género.

El impacto de PROIGUALDAD en el fortalecimiento institucional de los MGPIOM constituye un paso inicial, pero lo suficientemente estratégico para el empoderamiento de los mismos.

- Con la creación y puesta en operación de la RENGION, DINAMU adquiere una nueva modalidad de interacción con el resto de los MGPIOM.
- La Participación de los MGPIOM en el Sistema Nacional de Capacitación en Género y en el Sistema Nacional de Indicadores Estadísticos Desagregado por Sexo es una manera de empoderar a los mecanismos, siempre y cuando ocupen un lugar importante de toma de decisiones dentro de la estructura organizacional.
- El eficiente desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación en Género; ayudará en gran medida, la transversalización de los aspectos de género y una mayor oportunidad de diseñar políticas públicas con enfoque de género.
- La aplicación inmediata de la Reglamentación de la Ley 4 de 1999, constituye un factor importante para la sostenibilidad de los resultados antes señalados: en este sentido la dotación de los recursos necesarios y elevación del nivel de jerarquía de los MGPIOM existentes, tal como lo establece dicha reglamentación, son fundamentales para la participación efectiva de los mecanismos en la toma de decisiones y por ende aumentar su poder, autoridad y liderazgo.

- La existencia de un segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en Panamá (PIOMII) es muestra de un proceso de fortalecimiento de los MGPIOM, por ser una herramienta fundamental en el proceso de toma de decisiones y en el establecimiento de políticas públicas con enfoque de género.
- El acceso a los resultados de estudios y análisis de aspectos relacionados con la situación de la mujer en Panamá y con las acciones realizadas a favor de las mujeres, constituye un ingrediente indispensable para la toma de decisiones y el empoderamiento de los mecanismos. Por lo cual se sugiere habilitar lugares de acopio de información (puede ser vía WEB) para su debido y oportuno acceso.
- Hasta el momento no se han ocasionado los cambios y transformaciones que requiere CONAMU para jugar el papel que le corresponde como máximo órgano de concertación de políticas públicas para las mujeres, y como ente asesor y propositivo. No obstante, con la ejecución de PROIGUALDAD, CONAMU inició un proceso de análisis institucional, que ha permitido la elaboración de un Plan Estratégico, Elaboración y Ejecución de un Plan de Comunicación y la Elaboración de una propuesta de una nueva Constitución para éste importante mecanismo.
- La existencia de la Red de Escuelas "Educar en Igualdad" ha permitido que la Oficina de Asuntos de al Mujer del MEDUC realice con mayor efectividad la labor de seguimiento que le corresponde. Además, la ejecución de los componentes de PROIGUALDAD ha elevado el nivel de especialidad y administración en proyectos, así como su visión en torno a lo que significa una política pública educativa con enfoque de género.

### **Aspectos críticos dentro del proceso de fortalecimiento institucional**

Existe más del 50% de los MGPIOM que no están constituidos formalmente, lo cual se espera que sea superado con la aplicación de la Reglamentación de la Ley 4 de Promoción de la Igualdad de Oportunidades.

Aún cuando se cuenta con el Equipo Especializado en Género en un gran número de instituciones públicas, los cambios de gobierno podrían afectar su normal desarrollo.

No se cuenta con suficiente personal especializado en manejo de estadísticas con perspectiva de género. Además se requiere un alto grado de seguimiento y coordinación interinstitucional para mantener actualizado y funcionando adecuadamente el Sistema Nacional de Registro de

### Información Desagregada por Sexo.

El bajo nivel de liderazgo que poseen los MGPIOM podría obstaculizar en gran medida la visión a futuro que se debe mantener para combatir de manera efectiva las desigualdades de género.

En este aspecto la DINAMU a través de la RENGIOM deberá ejecutar acciones de formación y capacitación que ayuden a superar las debilidades de las lideresas.

