IMPACTO SOCIOECONÓMICO

Estudio complementario: COVID-19 y Género en Panamá

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN

El presente documento viene a aportar, desde la perspectiva de género, al análisis más general recogido en el documento "Impacto del COVID-19 en Panamá: análisis socioeconómico" que presenta un análisis de las debilidades estructurales que afectan a las personas y el impacto que esta emergencia sanitaria mundial está teniendo en las condiciones socioeconómicas de la población y su posible recuperación, generando una serie de recomendaciones a corto, mediano y largo plazo.

La situación de emergencia global por COVID-19 está produciendo una fuerte desaceleración de la economía, debido a las medidas sanitarias tomadas de cuarentenas y cierres de sectores económicos no esenciales. Para América Latina y el Caribe, estimaciones de CEPAL[1] prevén una contracción de la economía regional promedio del -5.3% debido a la reducción del comercio internacional, a la caída de los precios de los productos primarios, a la intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales, a una menor demanda de servicios turísticos y a una reducción de las remesas. Dicha recesión tendrá un efecto negativo en el aumento de la pobreza y la desigualdad, en la que se ha denominado la región más desigual del mundo.

La previsión de CEPAL del crecimiento del PIB de Panamá es de -2%, la cual coincide con las estimaciones realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en abril de este año, si bien hay debilidades estructurales derivadas de la organización productiva y modelo de desarrollo, sus ventajas comparativas por la posición geográfica y configurarse como *hub* del comercio mundial y centro financiero, brindan la posibilidad de encarar esta situación de modo que permita reducir la desigualdad presente en el país y establecer un modelo productivo moderno e inclusivo que, acompañado de un sistema de protección social robusto y universal, permita generar condiciones de mayor resiliencia frente a posibles crisis futuras.

Esta desaceleración económica, representada por el crecimiento negativo del PIB, anteriormente mencionado, está generando un impacto en los ingresos y empleos de los panameños y las panameñas, pero mayoritariamente en aquellas personas en situación de vulnerabilidad y, en especial, en las mujeres. Esta crisis económica exacerbará aún más los niveles de desigualdad (territorial, étnica y de género) presentes en el país.

Para poder realizar recomendaciones a corto, mediano y largo plazo que permitan una recuperación económica más acelerada y profunda, se requiere contemplar las situaciones de desigualdad presentes en la población, previas a la irrupción de la pandemia. Para los efectos de este documento nos centraremos en las desigualdades de género, derivadas de las normas sociales y patrones culturales que imponen los roles que hombres y mujeres desempeñan en la sociedad y que determinan, a su vez, los impactos diferenciados que están experimentando.

[1] "Informe Especial COVID Nº 2: Dimensionar los efectos del COVID – 19 para pensar en la reactivación" 21 de abril de 2020, CEPAL

DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD

Uno de los datos que nos permiten entender la desigualdad presente en el país son los derivados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los diferentes índices complementarios ajustados por los niveles de desigualdad. En este sentido, Panamá para el 2018 presentaba un nivel de desarrollo humano alto con un índice de 0.795 que le situaba en la posición 67 de 189 países, mientras que descendía a la posición 80 al aplicar el IDH ajustado por la desigualdad a lo interno del país y a la posición, 108 cuando se aplicaba el Índice de Desigualdad de Género.

En 2018 Panamá perdía el 37% de potencial de desarrollo humano debido a la desigualdad de género, si bien hay una mejoría con respecto al 2014, en dónde la pérdida se situaba en torno al 50%, la brecha persiste con las implicaciones que esto tiene para el desarrollo del país. Uno de los recursos más preciados que tienen los países para salir de las crisis (del tipo que sea), y no volver a recaer, son las personas, por lo que invertir en el desarrollo humano de las panameñas y los panameños pareciera el camino, a medio y largo plazo, para la recuperación de la crisis multidimensional generada por COVID-19.

La pandemia puede llegar a generar un retroceso en el Índice de Desarrollo Humano Global, dado que los impactos en la salud, la educación y las condiciones de vida se darán tanto en países ricos como en países empobrecidos; dicho retroceso nunca ha sido visto desde 1990 cuando se introdujo este concepto.

Si miramos el coeficiente Gini, los niveles de desigualdad en Panamá, entre 2014 y 2018, han mejorado (0.509 a 0.498 puntos); sin embargo, sigue siendo el tercer país - entre 15 economías de la región - donde más creció la brecha de ingresos entre ricos y pobres. Según el estudio Panorama Social de América Latina 2019 de CEPAL, “la tendencia de la desigualdad registró una mejoría porque hubo un crecimiento de los estratos de ingresos medios”, si bien en este mismo informe también alerta de las diversas carencias y desigualdades en relación con ingresos y ejercicio de derechos de gran parte de la población. Estos niveles de desigualdad están asociados con la inversión del PIB en políticas sociales, donde en Panamá no se alcanza el 9% del PIB en gasto social[2].

[2] https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019

POBREZA

La región, en las últimas décadas, ha experimentado un proceso de feminización de la pobreza y Panamá no escapa a tal efecto, según datos estadísticos de la CEPAL, el índice de feminidad de la pobreza[3] en el grupo de edad de 20 a 59 años, medida por ingresos, se ha profundizado en los últimos 10 años tanto para la pobreza extrema como para la pobreza total o general.

ÍNDICE DE FEMINIDAD DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA

Panamá	Pobreza extrema			Pobreza		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
2008	115.0	175.0	118.2	112.5	130.2	112.2
2018	128.2	162.5	128.1	123.2	133.3	122.5

Fuente: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3330&idioma=e

Esta situación no solo impacta en la posibilidad inmediata de tener sustento en los hogares, sino que, en este contexto de pandemia, limita las posibilidades de estas mujeres de seguir las recomendaciones y medidas sanitarias para la contención del virus que se han puesto en marcha en los países, desde el lavado de manos hasta las cuarentenas obligatorias.

Esta pobreza de ingreso tiene diferentes manifestaciones en función de la ubicación geográfica y la edad de las mujeres, las más afectadas son las mujeres rurales jóvenes, más de la mitad de las mujeres rurales de 15 a 24 años y cuatro de cada 10 mujeres rurales de entre 25 y 34 años[4] carecen de ingresos propios, con las implicaciones que esta situación tiene para su autonomía y empoderamiento.

Pobreza multidimensional y su impacto en las mujeres

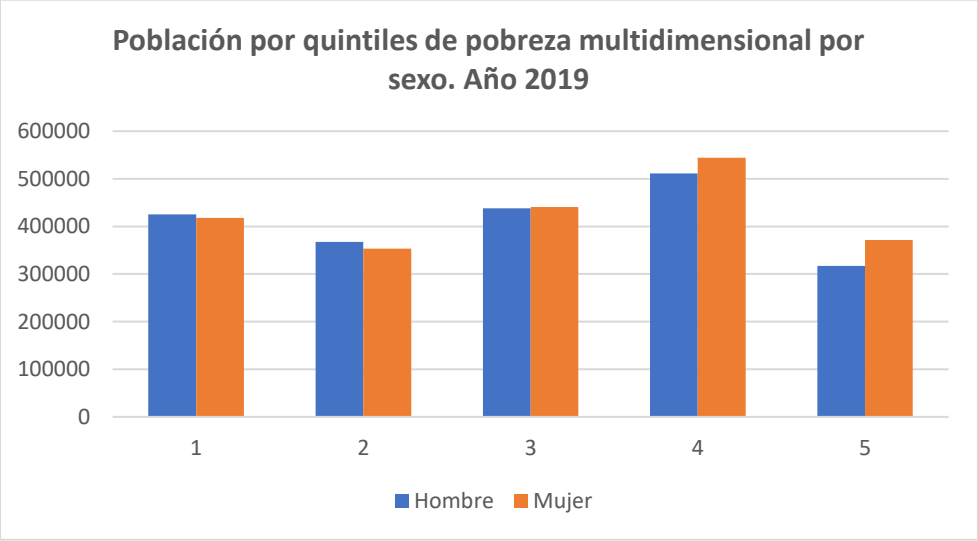
Desde hace aproximadamente tres años en Panamá se está calculando el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que considera de modo integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan simultáneamente las personas y los hogares en múltiples dimensiones del bienestar distintas al ingreso, tales como: salud, educación, trabajo, medio ambiente y nivel de vida, entre otros.

A continuación, se presenta un análisis de la situación de las mujeres en Panamá por quintiles de IPM. Para identificar grupos de características más homogéneas para el análisis y a su vez incluir un análisis de desigualdad, se construyeron quintiles, es decir cinco grupos de población, de acuerdo con el índice de Pobreza Multidimensional de Panamá, donde el quintil uno representa el grupo más pobre, con mayores carencias en IPM y el quintil cinco es el menos pobre, o con menos carencias en IPM.

[3] El Índice de feminidad en la pobreza extrema calcula la relación entre el número de mujeres en hogares pobres extremos de 20-59 años y el número de hombres en hogares pobres extremos de 20-59 años sobre la base de hombres y mujeres en hogares en el país.

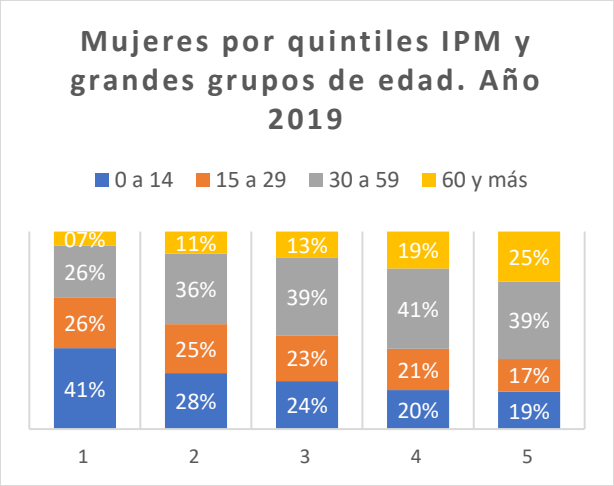
[4] CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

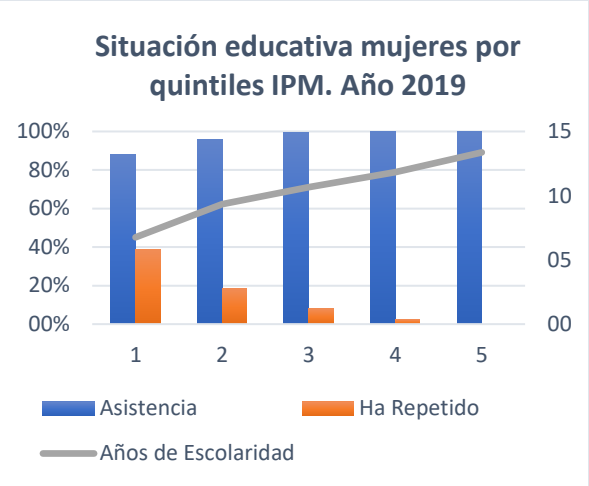
En la siguiente gráfica se puede apreciar que en los quintiles uno y dos la proporción de hombres es levemente mayor, el tres es similar entre ambos y en quintiles cuatro y cinco la proporción es levemente mayor para las mujeres.



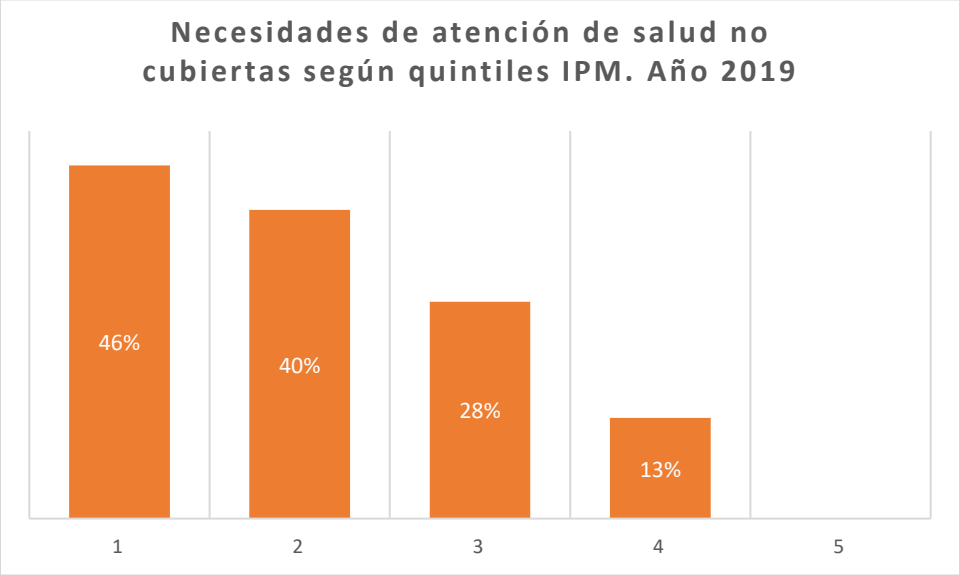
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IPM

Cuando cruzamos la pobreza multidimensional con otras variables, se aprecia que las mujeres de los quintiles uno y dos (con mayores carencias) tienen a su vez menor edad, es decir, una mayor incidencia en población joven, en mujeres con menor grado de escolaridad y con menor acceso a la atención de salud. La interseccionalidad en el análisis del impacto de la pobreza se torna esencial si se quieren plantear políticas y planes efectivos para reducir su incidencia entre la población más afectada, dado que sin conocer a quienes afecta exactamente la pobreza no será posible tomar decisiones sobre la asignación de recursos de manera eficiente para acabar con la pobreza en el país.



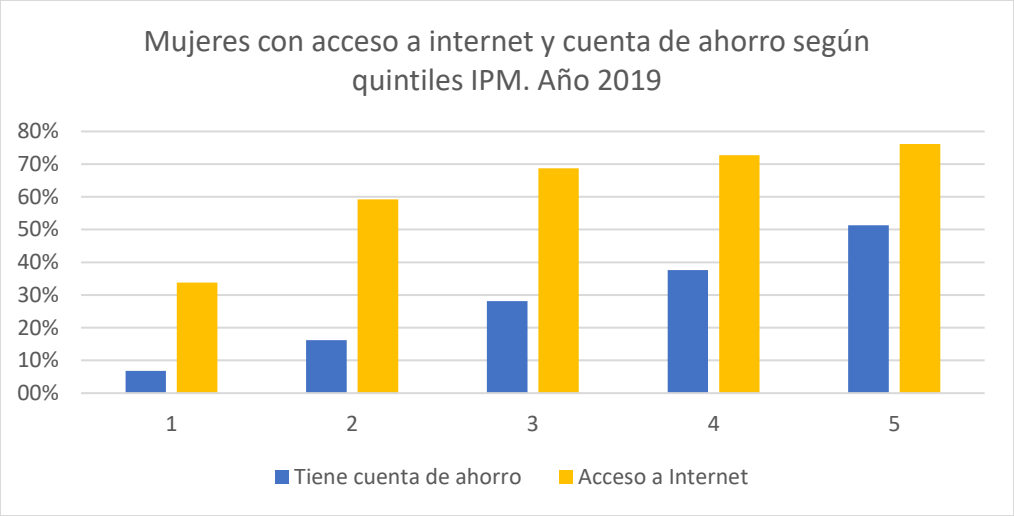


Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM.



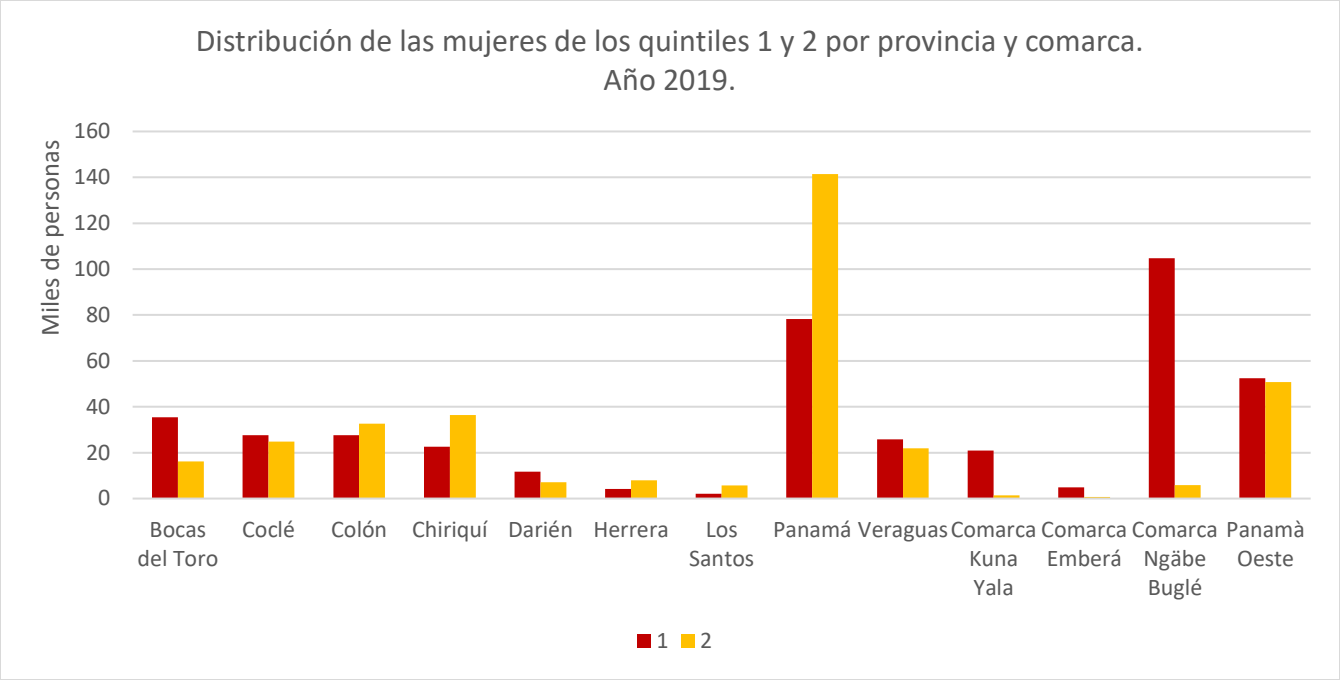
Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM.

También el acceso a activos como cuentas de ahorro o conexión a internet muestra desigualdad entre quintiles. Actualmente el acceso a internet es aún más relevante en este contexto de crisis dado que se están planteando nuevas formas de trabajo y estudio asociadas con la tecnología a corto y medio plazo que podrían favorecer solo a una parte de la población. Es aún más evidente la diferencia en cuanto al acceso al ahorro, no llegando ni siquiera al 10% las mujeres en el quintil uno de carencias IPM a tener una cuenta bancaria.



Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM.

La información presentada muestra una tendencia clara con relación a los niveles de pobreza multidimensional, lo que permitiría pensar que es un buen predictor de desigualdades de género críticas o aumentadas. Por ello vale la pena explorar como se distribuyen estas poblaciones prioritarias (quintiles uno y dos) en las provincias y comarcas. Por ejemplo, el quintil uno tiene una alta presencia absoluta en la comarca Ngäbe Buglé, Panamá y Panamá Oeste, si bien está presente en todas las áreas; mientras el quintil dos está presente en Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí y Colón en mayor medida.



Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM

Pobreza de tiempo

En 2011, el INEC realizó la primera y única Encuesta del Uso del Tiempo en Panamá, la misma se hizo en áreas urbanas, excluyendo por completo la provincia de Darién y el resto de las áreas rurales del país. Si bien esta fue un primera aproximación para la medición del uso del tiempo en el país, se requiere contar con mediciones periódicas que nos permitan entender en que emplean su tiempo hombres y mujeres en el país, dado que esto condiciona, su capacidad para generar ingresos y medios de vida, su desarrollo personal y laboral o el tiempo libre y de ocio, entre otras cosas; así como permite visibilizar las labores del hogar y de cuidados y la importancia de estas para el sostenimiento de la vida y el funcionamiento de la economía y el modelo productivo nacional.

Los datos de aquel momento arrojaron una desproporcional carga de las tareas de cuidado y del hogar en las mujeres lo que, a su vez, limitaba el tiempo destinado a la generación de ingresos, al desarrollo personal y profesional y al ocio y tiempo libre. En el caso de los hombres la dedicación al trabajo remunerado suponía 45.2 horas semanales y al trabajo no remunerado 14.2 horas, lo que supone un tiempo total de trabajo de 59.4 horas a la semana. Para las mujeres, en cambio, el tiempo total de trabajo semanal fue de 68.2 horas, dedicando 38.3 horas al trabajo remunerado y 29.9 horas al trabajo no remunerado. Estos datos indican que, en cuanto al tiempo de trabajo total semanal, las mujeres panameñas dedican 9.2 horas más que los hombres en el país.

Además, esta encuesta arrojó que las mujeres en Panamá comienzan a cuidar desde muy pequeñas, al menos desde los 15 años, mientras que no es el caso de los hombres. Así mismo, las diferencias en el uso

del tiempo libre son importantes, sobre todo a menor edad, esta brecha va cerrándose hasta situarse en una hora semanal de diferencia entre hombres y mujeres de más de 65 años.

En cuanto a las jefaturas de hogar, si bien el 60.2% de los hogares en Panamá están encabezados por hombres, frente al 39.8% por mujeres, los hogares monoparentales encabezados por ellos son el 20.6% del total, mientras que de los hogares encabezados por ellas el 70.3% son monoparentales. A esto se suma que, en los hogares encabezados por ellas, monoparentalmente existe un mayor número de niños/as menores de 15 años, lo que supone un incremento del tiempo dedicado a su cuidado. Según indicó esta encuesta, en los hogares que hay menores de 15 años el tiempo de trabajo no remunerado para las mujeres aumenta un promedio de 18 horas semanales.

En cuanto al cuidado de personas con discapacidad, la encuesta indicó que existe un 25% más de probabilidades de presencia de discapacidad cuando el hogar está dirigido por una mujer con respecto a un hogar dirigido por un hombre; con el consecuente incremento de necesidades de cuidado, de atención médica, de terapias o rehabilitación que requieren acompañamiento por parte de otros integrantes del hogar, o de medicamentos y otros gastos para su cuidado.

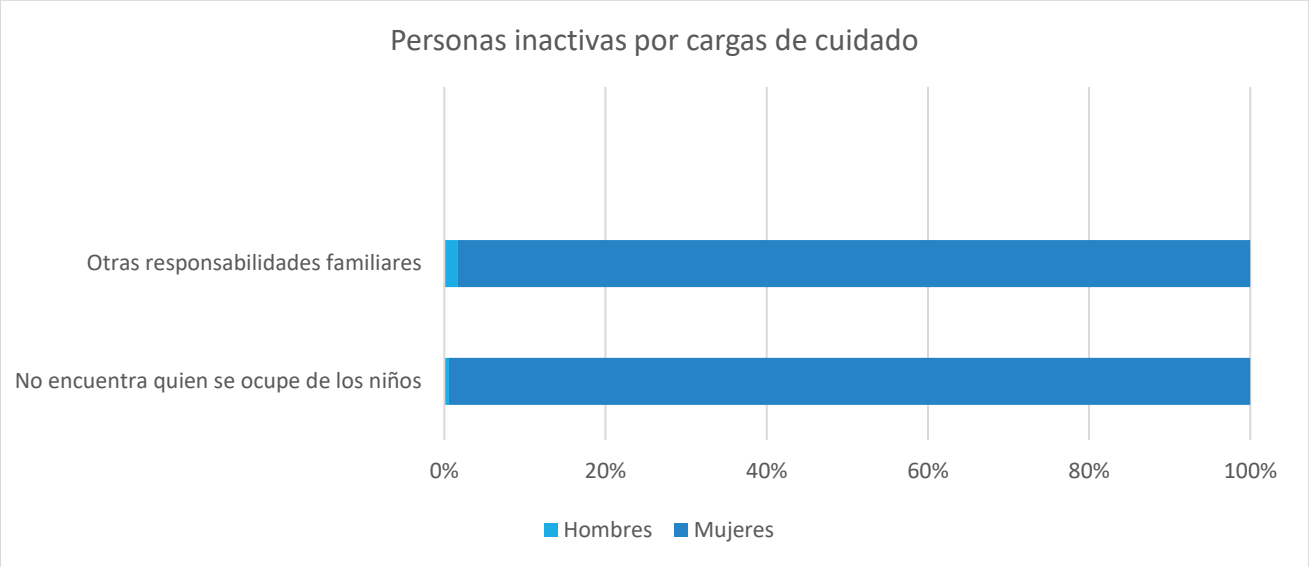
En cuanto al tiempo libre y de ocio, en Panamá los hombres trabajadores gozan de 31% más tiempo libre que las mujeres trabajadoras; y también cuentan con 7% más tiempo para dedicarse a actividades de formación educativa y capacitación para desarrollar sus capacidades. Esto implica mayores oportunidades de desarrollo personal y profesional, así como de establecer relaciones y vínculos que les posibiliten obtener mejores empleos con mejores condiciones, como se menciona más adelante en el documento.

En el contexto de la emergencia sanitaria COVID-19, al hablar de crisis multidimensional nos referimos no solo a la crisis de salud y económica, sino a la profundización de la crisis de cuidados que ya se venía dando en las sociedades. Es decir, el confinamiento y la suspensión de las clases presenciales han puesto de manifiesto la necesidad de encontrar soluciones a largo plazo para proveer cuidados a las personas dependientes de la sociedad (niños, niñas, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y personas adultas mayores) sin que esto interfiera en la posibilidad o no de que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo y las condiciones en que estas se incorporan.

Finalmente, el sector económico de los cuidados puede ser de especial importancia para la recuperación de la crisis y el crecimiento económico (en los países de la región, donde se han establecido cuentas satélites a la economía, el aporte al PIB se sitúa en torno al 20% - 25% del mismo), pudiendo ser un nicho de trabajo importante para una gran parte de la población, que requerirá, en el caso de Panamá, revisar regulaciones y condiciones de trabajo y desarrollo profesional para garantizar el acceso a un trabajo decente.

INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

En Panamá aproximadamente la mitad de la población son mujeres y, si bien, las estadísticas nacionales indican que estudian más y con mayor desempeño educativo que los hombres, esto no se traslada a su inserción en el mercado de trabajo, siendo solo el 55% de ellas las que participan en el mercado laboral frente al 75% de los hombres, “otras obligaciones familiares” y “no encuentra quien se ocupe de los niños” es la principal causa de no buscar o tener empleo entre las mujeres panameñas como muestra la gráfica a continuación. Si a esto se suma la actual situación del cierre de escuelas, las cuales en el plan nacional de reapertura económica se prevé su funcionamiento en modalidad presencial en las últimas etapas, las mujeres que ahora mismo tienen suspendidos sus contratos (datos del MITRADEL indican que el 45% de los contratos suspendidos por la emergencia del COVID-19 son de mujeres), están en teletrabajo, se ha reducido su jornada o han perdido su empleo difícilmente van a poder incorporarse a sus puestos de trabajo o buscar activamente un empleo con esta carga de trabajo no compartida.

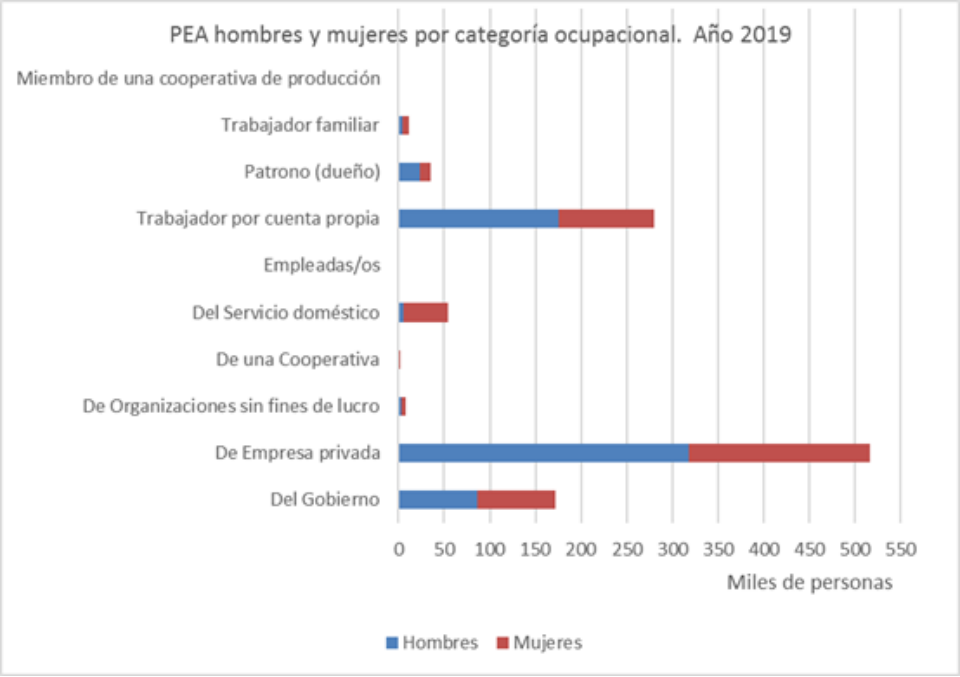


Fuente: elaboración propia con datos del INEC 2019.

Cuando se analiza la carga de cuidados que imposibilita a las mujeres buscar o tener un trabajo remunerado por edad y ubicación geográfica los datos muestran que el 62.6% de las mujeres en esta situación se encuentran en áreas urbanas. En cuanto a la edad, la concentración de la carga de cuidado de niños/as en mujeres a nivel nacional es mayor entre los 20 y los 39 años, el 73.5% de respuestas, mientras que, si bien en todo el ciclo vital, las responsabilidades familiares siguen siendo un obstáculo para acceder al mercado laboral, esta incidencia aumenta en el grupo de edad de 40 a 49 años (41.3% de las respuestas) y en mujeres de más de 50 años (30.9% de las respuestas).

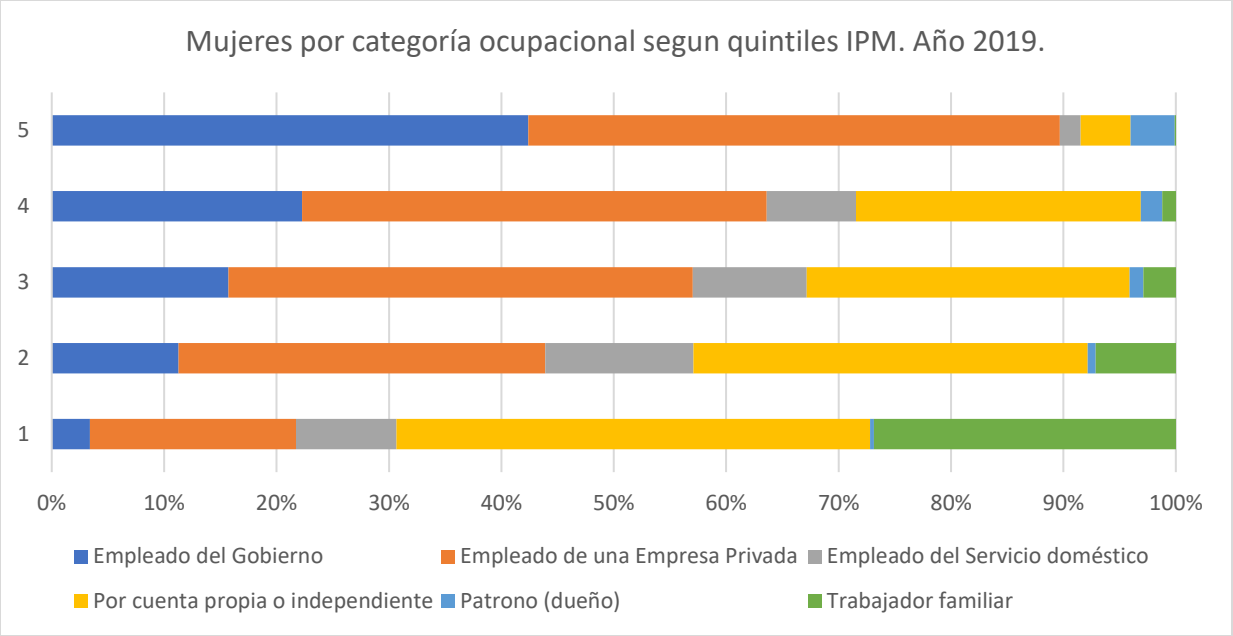
Tipos de ocupación y sectores de actividad donde se insertan las mujeres

Es importante también ver la categoría de ocupación en que se insertan las y los trabajadores, es así como el empleo formal en el sector privado es importante, pero lo es en mayor proporción para los hombres, otra categoría significativa de ocupación es el empleo por cuenta propia o independiente, que no tienen en su mayoría acceso a seguridad social. Para las mujeres es significativo el empleo en el sector público y en el servicio doméstico este último presenta un elevado grado de informalidad, estando inscritas en el seguro social aproximadamente una cuarta parte de ellas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC

Cuando se cruzan estos datos con los quintiles de pobreza multidimensional se puede apreciar como las ocupaciones por cuenta propia como las trabajadoras de empresa familiar y el servicio doméstico tienen un mayor peso en el quintil uno y una mayor formalidad hacia el quintil cinco.

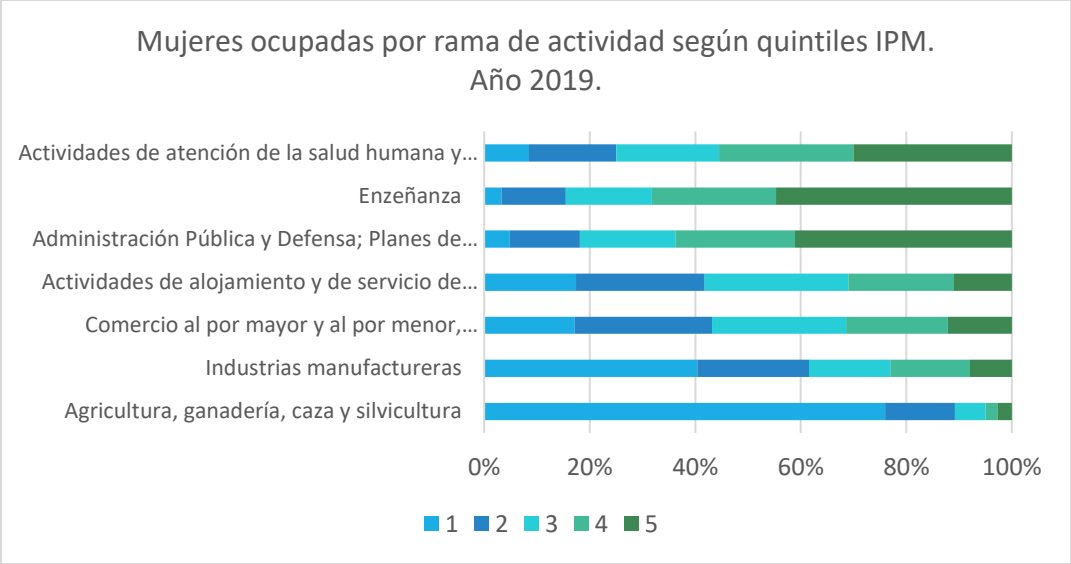


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC

Al revisar las particularidades por rama de actividad económica se aprecia que un 22% de las mujeres ocupadas están en el comercio, 9% tanto en enseñanza como en servicios de salud, 8.4% en hoteles y restaurantes y en torno al 8% en industria manufacturera. Por su parte los hombres se concentran en actividades agrícolas (16.8%), construcción (16.7%), comercio (15.7%) y transporte (11.3%).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

Cuando cruzamos los sectores de actividad en los que se ocupan las mujeres en Panamá con los datos del IPM se aprecia que las mujeres del quintil 1, con mayores carencias de pobreza multidimensional, se concentran en la actividad agrícola e industrial (talleres, artesanías), en tanto los quintiles más altos se ocupan mayoritariamente en la administración pública, enseñanza y salud.



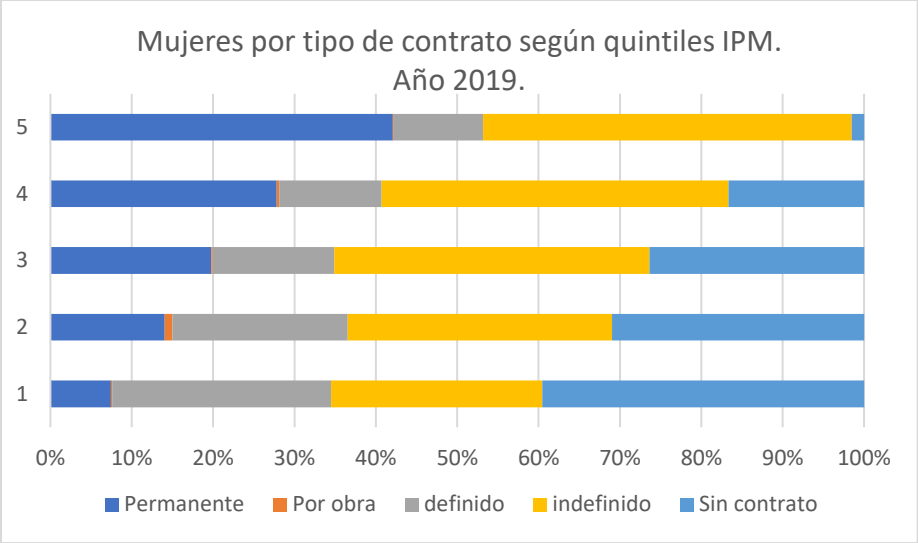
Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM

Por otro lado, son varios los estudios que han analizado el impacto que esta pandemia tendrá en los diferentes sectores económicos. En ese sentido, la OIT[5] establece que tendrán un alto impacto los sectores de comercio al por mayor y por menor, reparación vehículos de motor y motocicletas, industrias manufactureras; actividades de hostelería y restauración, actividades inmobiliarias, administrativas y comerciales. Con un impacto medio – alto - se sitúan las artes, el entretenimiento, la recreación y otras actividades de servicios, así como el transporte, almacenamiento y la comunicación. En este sentido, es importante tener en cuenta la afectación de varios de estos sectores, que como han mostrado los datos anteriormente están altamente feminizados.

Condiciones de inserción en el mercado laboral: tiempo parcial, subempleo e informalidad

Las mujeres no solo se insertan en menor medida en el mercado laboral, sino que lo hacen en peores condiciones, como muestran las cifras a continuación. Cuando cruzamos datos del IPM con tipos de contratación se puede apreciar una situación de mayor informalidad en los quintiles con mayores carencias de pobreza multidimensional, lo que impactará negativamente en la situación económica de estas mujeres y sus familias durante esta crisis y en su capacidad de salir de ella más adelante.

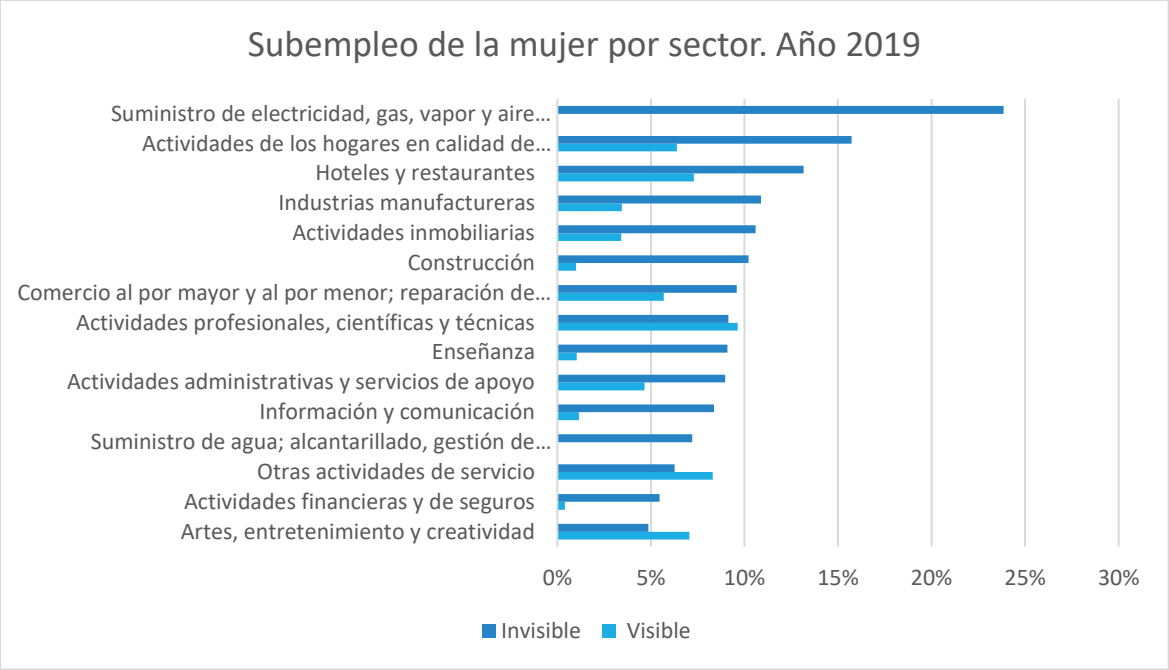
[5] Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición Estimaciones actualizadas y análisis, 29 de abril de 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM

En cuanto al empleo a tiempo parcial y subempleo, las mujeres están sobrerrepresentadas en varios de los sectores que, como mencionado anteriormente, tendrán mayores impactos generados por la crisis derivada de COVID-19, lo que implicará una mayor afectación para el empleo de las mujeres debido a las condiciones en que se han insertado en ellos.

Fuente: elaboración propia a través de datos del INEC.

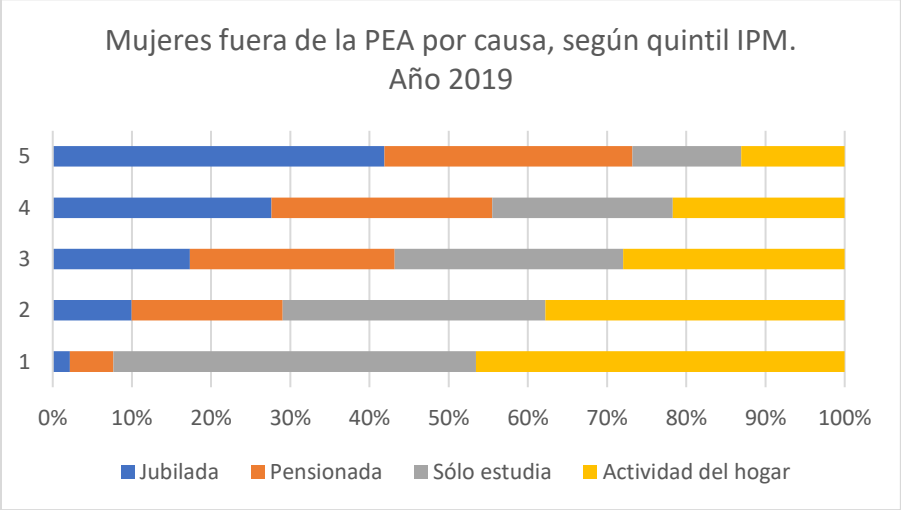


Fuente: elaboración propia a través de datos del INEC.

En cuanto a las mujeres rurales, se podría decir que tienen una mayor vulnerabilidad a sufrir fuertes impactos por esta crisis, debido al empleo a tiempo parcial o subempleo en varios de los sectores que serán más afectados, como por ejemplo el de industrias manufactureras, actividades de servicios, comercio, hoteles y restaurantes; sino porque, como vimos con anterioridad, presentan mayores niveles de pobreza de ingreso y ausencia de ingresos propios. Es necesario considerar estas condiciones a la hora de diseñar políticas de reactivación económica y fomento productivo a nivel nacional, evitando así la sobrecarga del sistema de protección social.

Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

Entre las mujeres fuera de la población económicamente activa en cada quintil del IPM, difieren las razones para no estar participando. En el quintil uno, principalmente es por la educación o la actividad doméstica y en los quintiles altos por la jubilación o pensión, que marca la salida de la fuerza laboral.



Fuente: Elaboración propia a través de datos de IPM.

En cuanto a los niveles de informalidad, si bien la diferencia entre hombres y mujeres es de solo 1% (45.4% para las mujeres y 44.5% para los hombres) en los últimos cinco años, el aumento para ambos grupos se sitúa en torno al 7.6%, absorbiendo en la economía informal gran parte del desempleo formal acontecido en este período donde el crecimiento económico del país se ralentizó. Además, si bien no se cuenta con datos específicos de informalidad por sexo y por sector económico, los sectores que absorben mayor empleo femenino tienden a ser mayores en el empleo informal, por lo que se podría inferir que una gran cantidad de mujeres que trabajan en estos sectores están en situación de desprotección social y, por lo tanto, esta crisis multidimensional vendrá a profundizar las situaciones de vulnerabilidad preexistente.

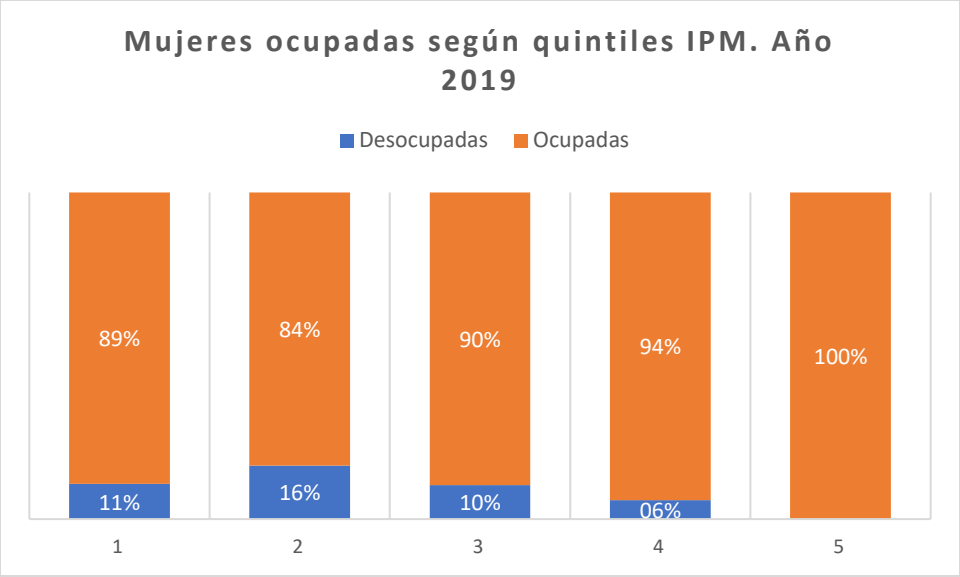
En el empleo por cuenta propia, las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de actividad relativos a servicios sociales y relacionados con la salud humana (93.7%), hoteles y restaurantes (77.8%), industria manufacturera (62.7%), comercio al por menor y por mayor (60.2%) y otras actividades de servicios (54.2%). Las trabajadoras por cuenta propia son más susceptibles de verse afectadas por la crisis generada por las medidas de contención del virus, al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad y estar menos protegidas en el marco de los mecanismos convencionales de protección social.

Desempleo

Si bien Panamá en la última década no ha presentado tasas elevadas de desempleo, en 2019[6] se ha visto su ascenso[7], pasando a valores promedios de 7.1%, siendo mayor en las mujeres 8.8% en promedio y acercándose a los dos dígitos (9.8%) para las mujeres urbanas. SI a esto se suma la variable edad, las mujeres jóvenes, entre 18 y 29 años, presentan cifras de 21% de desempleo (comparado con el 15% para los hombres en ese grupo de edad). El freno que suponen las medidas de contención de la propagación del virus en la actividad económica podría aumentar grandemente estas cifras para las mujeres, siendo que son ellas, mayoritariamente, las que asumen las cargas de cuidado y del hogar, como muestran las cifras a continuación, y que han aumentado en el contexto de la emergencia sanitaria.

Cuando se observan los datos de desempleo en función de los quintiles de pobreza multidimensional, los quintiles uno, dos y tres están por encima del promedio de desempleo a nivel nacional para las mujeres, que se sitúa en el 8,8%.

[6] Encuesta del Mercado Laboral agosto 2019, MEF
[7] Encuesta del Mercado Laboral agosto 2019, MEF



Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM

También existe un segmento considerado inactivo (no estudia ni trabaja), que incluye a las personas que no están en el mercado laboral porque atienden tareas de cuidado y del hogar, esta población asciende a 402,000 personas, de las cuales 95.6% son mujeres. De estas mujeres en tareas de cuidado (aproximadamente 385,000) el 20% además es la jefa del hogar, 55% es conyugue, 12% hija y 12% otro pariente.

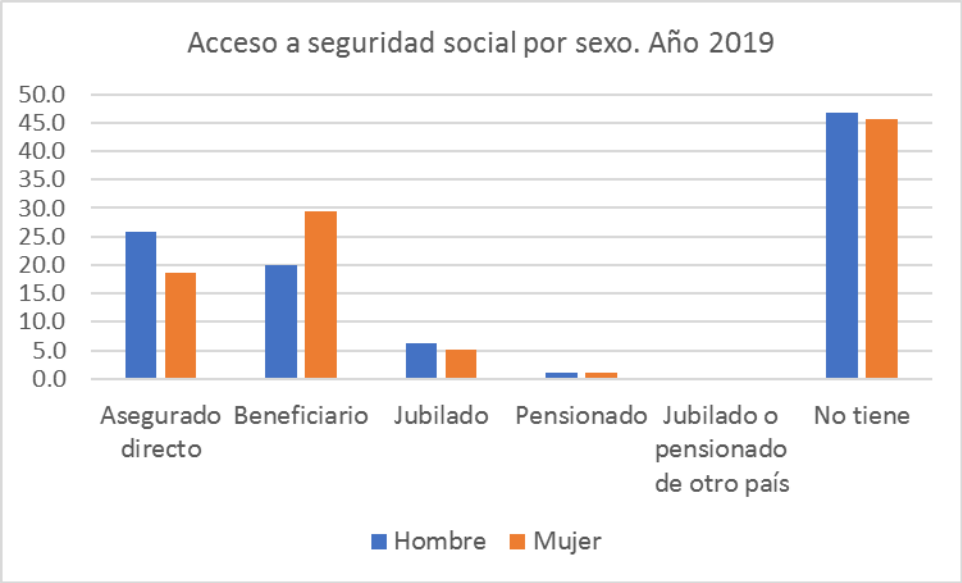
Se debe resaltar que la presencia de la pandemia y las cuarentenas obligatorias aumenta la carga de cuidados, principalmente para las mujeres dentro de los hogares por el cuidado de niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad. El aumento de los casos de violencia doméstica en el hogar como consecuencia de la cuarentena ha sido evidenciado en los medios de comunicación[8] y debe ser abordado de manera urgente. Así mismo, la violencia económica, en forma de la interrupción del pago de pensiones alimenticias, es algo que está impactando en el bienestar de los hogares de madres con hijos menores de edad a su cargo, como ha sido también evidenciado en esta crisis de COVID-19.

[8] https://news.un.org/es/story/2020/04/1472392
https://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/inamu-aumenta-numero-de-atenciones-relacionadas-con-violencia-domestica-durante-cuarentena/20200413/nota/4030377.aspx
El COVID-19 golpea tres veces a las mujeres: https://news.un.org/es/story/2020/03/1471872

PROTECCIÓN SOCIAL

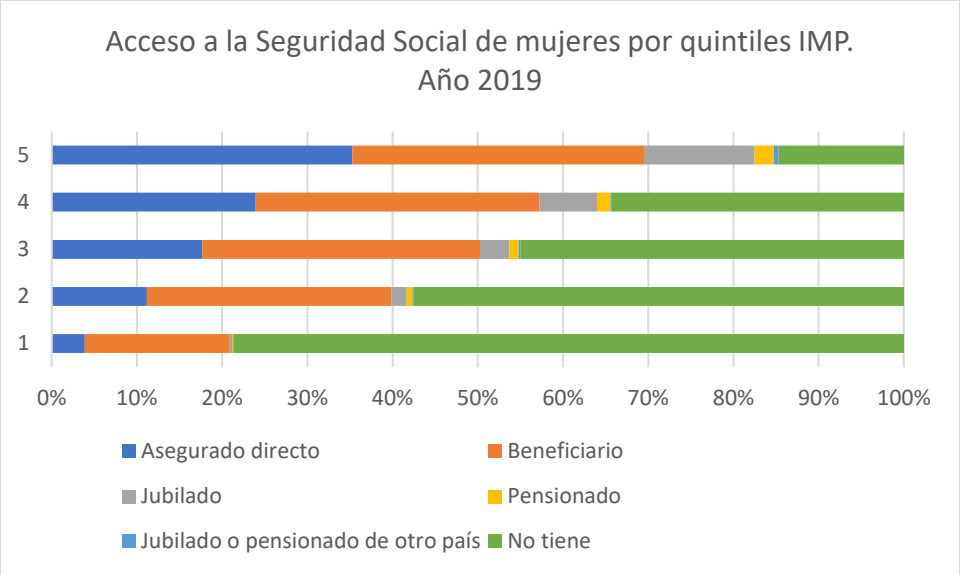
Cobertura de seguridad social

Respecto a la protección social cerca del 35% de la población no tiene seguridad social, el 65% está cubierta, pero sólo cerca de un 30% son asegurados directos y el resto son dependientes. Al desagregar el acceso a seguridad social por sexo se observa que un 45% de las mujeres no tiene cobertura y casi un 30% la tiene como beneficiario o dependiente de su pareja. Las mujeres son aseguradas directas (como trabajadoras) en menor medida que los hombres (18.5% contra 25%), lo que habla sobre una inserción laboral con menor protección.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares. INEC.

Cuando se observan los datos de cobertura de la seguridad social, en función de la incidencia de la pobreza multidimensional, en el quintil uno, la seguridad social apenas cubre a un poco más del 20% de las mujeres y de éstas aproximadamente el 4% lo hace como asegurada directa frente al 35% de aseguradas directas en el quintil cinco. Una vez más, se requieren políticas activas de empleo dirigidas a mujeres en los quintiles más pobres de la población que son las que enfrentan los mayores índices de desocupación, tiempo parcial, subempleo e informalidad.



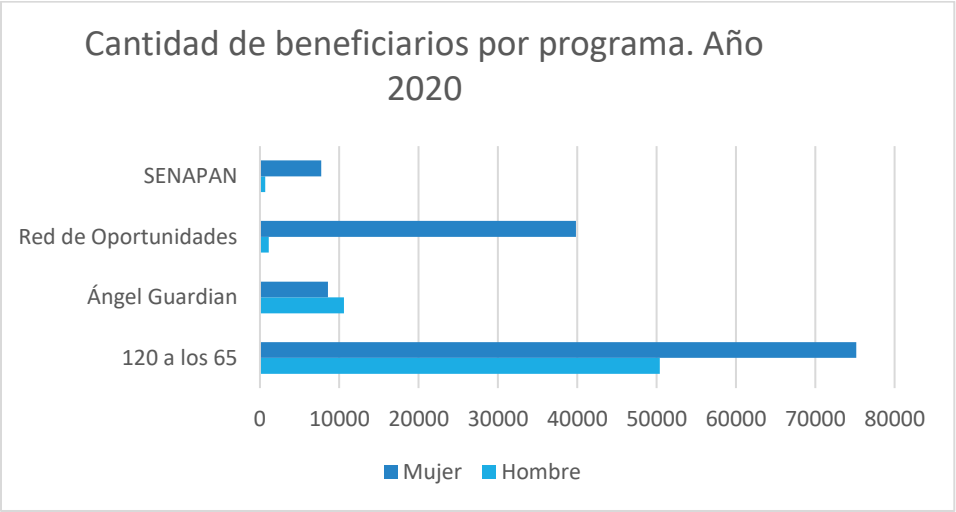
Fuente: elaboración propia a partir de datos IPM

Transferencias monetarias condicionadas

Por su parte las transferencias condicionadas apuntan a mejorar los ingresos de las familias en pobreza, llegando a representar el 25% de los ingresos de las familias en las comarcas indígenas, pero no constituyen en si seguros de desempleo. La cobertura al 2019 era para 40,000 hogares con la Red de Oportunidades y 125,000 adultos mayores con pensiones no contributivas. También hay otros beneficios para familias con personas con discapacidad (19,200 beneficiarios) y bonos de alimentos de la Secretaría para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SENAPAN (8,500 beneficiarios), según el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (MIDES).

Las transferencias manejadas por el MIDES representan al año 2020 unos U$220 millones, destinados a mejorar los ingresos de las familias de bajos recursos y sin sistema previsional. En cuanto a la proporción de mujeres beneficiadas con estos programas, en todos, excepto Ángel Guardian las mujeres sobrepasan con creces a los varones.



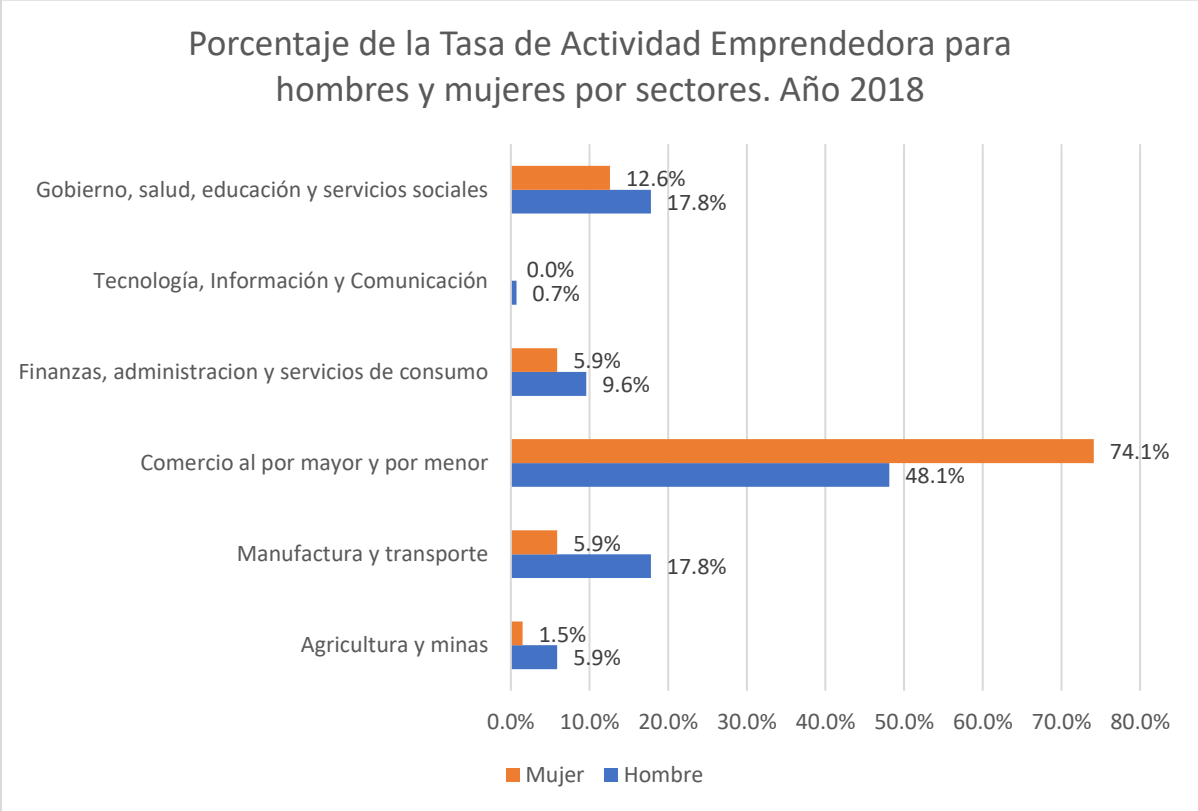
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (MIDES)

Este sistema de protección en si no podría absorber a la población que requerirá de ayuda, frente a la emergencia por COVID-19 y la disminución de la actividad económica, pero puede constituir la plataforma para evaluar necesidades en la comunidad y administrar bonos temporales de emergencia con una visión de recuperación a mediano y largo plazo y fortaleciendo las capacidades técnicas y de empleabilidad para facilitar la integración al nuevo contexto nacional.

MIPYME

Según el Informe de *Global Entrepreneurship Monitor* 2018 - 2019[9] acerca de mujeres emprendedoras, la tasa de actividad emprendedora de hombres y mujeres está en torno al 14%, los hombres emprenden en un 13.7% por necesidad mientras que las mujeres lo hacen en un 12.3%; en cuanto al emprendimiento por oportunidad para los hombres supone el 85.6% y para las mujeres el 84.8%, es decir;, no existen diferencias significativas en la tasa emprendedora entre hombres y mujeres en Panamá.

En cuanto a la edad en que hombres y mujeres emprenden, aproximadamente la mitad de ellos/as lo hacen entre los 25 y los 54 años, es decir, que coincide con el período de productividad más alto en el ciclo vital y con buena parte de la edad fértil. Las mujeres emprendedoras con educación superior suponen el 41.3% frente al 35.8% de los hombres emprendedores con ese nivel educativo. Las diferencias aumentan aún más en cuanto a los sectores de actividad de los emprendimientos de mujeres y hombres, concentrándose las mujeres mayoritariamente (74.1%) en el sector de comercio al por mayor y por menor; mientras que en el caso de los hombres sus emprendimientos se concentran mayoritariamente (83.7%) en comercio al por mayor y por menor, manufactura y transporte y en gobierno, salud, educación y servicios sociales.



Fuente: Elaboración propia a través del Informe GEM 2018-2019.

[9] https://www.gemconsortium.org/report/gem-2018-2019-womens-entrepreneurship-report

Como se ha mencionado anteriormente, el comercio al por mayor y por menor es uno de los sectores que se verá altamente afectado por las medidas que los gobiernos están tomando para mitigar los efectos de COVID-19, en el caso de los emprendimientos de mujeres, tres cuartas partes de ellos se concentran en dicho sector habiendo mayores probabilidades de impacto negativo en estos negocios.

En 2019, según datos del INEC, en Panamá el 46% de las y los ocupados trabajan en empresas de menos de cinco personas, mientras que el 39.4% lo hace en empresas de 50 y más trabajadores/as. Es decir, la mayor parte del empleo se genera en empresas de tamaño pequeño que son más sensibles a los impactos que esta crisis pueda tener sobre ellas, lo que a su vez impactará en los niveles de desempleo que puedan darse en los próximos meses dado que, al menos, cuatro de cada 10 personas en Panamá están empleadas en empresas pequeñas.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

A continuación se presentan una serie de recomendaciones de política pública a corto, mediano y largo plazo que puedan servir de insumos para la toma de decisiones en cuanto a la recuperación económica que promuevan la inserción laboral y la generación de medios de vida para las mujeres diversas del país, las cuales muestran situación de desigualdad en cuanto a la autonomía económica, con respecto a los hombres, previo a la pandemia generada por COVID-19, lo que probablemente genere mayores impactos en sus vidas y en la capacidad de recuperarse de los efectos de esta crisis.

Corto plazo

- ✓ Para asegurar los medios de vida a mujeres trabajadoras formales e informales y jefas de hogar será necesario gestionar un **bono por desempleo de uno a tres meses** y generar un registro en base de datos de oferta de bienes y servicios, así como facilitar el acceso a formación técnico-profesional.
- ✓ Será necesario **flexibilizar el cumplimiento en las condicionantes** para recibir las **transferencias** mientras dure la cuarentena, debido a las limitaciones de acceso a servicios de salud y educación.
- ✓ Integrar la **economía feminista y enfoque de género e Inter seccional** en el diseño de las **medidas y paquetes económicos y sociales** de respuesta, poniendo en el centro los cuidados para el sostenimiento de la vida, la igualdad entre hombres y mujeres y el cruce de otras desigualdades asociadas a la edad, la etnia, la raza, el estatus socioeconómico que permitan entender las particularidades de la población que requiere ser atendida.
- ✓ Establecer **servicios de cuidado** para hijos/as de mujeres trabajadoras de sectores económicos esenciales y sectores económicos que se vayan reabriendo (solidaridad social, bancos de tiempo comunitarios, bonos y subsidios para contratar servicios, etc.).
- ✓ **Integrar mujeres** en toda su diversidad en las mesas de **toma de decisiones** para retornar a la "nueva normalidad" que permita tener en cuenta las necesidades y posibles impactos de las acciones en las diferentes condiciones que viven.
- ✓ Provisión de **vacaciones pagadas y extensión de derechos** existentes a trabajadores/as, y capacitación, licencia, subsidios y esquemas relacionados.

Medio plazo

- ✓ Realizar consultas a organizaciones de base comunitaria sobre situación mujeres, necesidades y medidas requeridas, para **incorporar** sus opiniones, **intereses, contribuciones y propuestas a la respuesta.**
- ✓ Actualizar la **Encuesta de Uso del Tiempo** o incluir un módulo de uso del tiempo en la Encuesta de Hogares para tener mediciones periódicas y series en el tiempo que permitan ver la evolución de la corresponsabilidad social en los hogares y el impacto de las medidas de conciliación que se promuevan desde el Estado y el sector privado.
- ✓ Establecer **sistemas de protección y cuidados** para huérfanos y personas dependientes, producto de la pandemia.

- ✓ Ofrecer **complementos salariales** a MIPYME para mantener puestos de trabajo/recontratación, especialmente mujeres y jóvenes.
- ✓ **Exoneración de un porcentaje del pago o establecer pagos escalonados de impuestos** a MIPYME con el compromiso de mantener empleos.
- ✓ Establecer **pagos escalonados** a la seguridad social o **cofinanciar** temporalmente **contribuciones seguridad social** MIPYMES que recurrieron a suspensión de contratos, reducción de jornadas o despidos para recontratar, especialmente mujeres y jóvenes.
- ✓ Establecer un **diálogo** multi actores para el diseño de hoja de ruta de un **sistema integral de cuidados** en Panamá.
- ✓ **Adecuación de servicios de cuidado existentes** a personas dependientes (niños/as, personas adultas mayores, enfermos crónicos, personas con discapacidad), que permitan la incorporación progresiva al mercado laboral o desarrollar actividades generadoras de ingresos (capital semilla, asistencia técnica, acceso a microcréditos, etc.), por parte de las mujeres, garantizando la integración de políticas que aborden conjuntamente las decisiones ambientales, económicas y sociales.
- ✓ **Exención fiscal** a sectores más golpeados por la crisis (turismo, hostelería, transporte, entretenimiento/economía naranja, etc.), con el fin de reanudar actividades y generar puestos de trabajo.
- ✓ Establecer **programas de garantías de fondos** que incentiven operaciones de crédito a productores agrícolas locales y MIPYMES para reanudar la actividad productiva.
- ✓ **Ampliación de programas de transferencias monetarias condicionadas** a personas en mayor situación de pobreza o en riesgo de recaer en la pobreza, por su inserción en el mercado informal.
- ✓ **Ampliación de políticas alimentarias** con prioridad en personas adultas mayores, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes.
- ✓ **Aseguramiento de pensiones alimenticias** de hijos/as por el desempleo de padre/madre que la otorga.
- ✓ **Formación de mujeres más pobres** en oficios que respondan a la pandemia participando en programas de infraestructura, salud, cuidado y servicios comunitarios.
- ✓ **Campañas comunicacionales** para promover la **corresponsabilidad** y la **parentalidad** del trabajo doméstico y de cuidados dentro de los hogares e incorporar en la formación escolar, dentro de comunidad, familia y desarrollo, el cuidado y la corresponsabilidad doméstica.
- ✓ **Suspensión de pagos de servicios esenciales** (energía eléctrica, agua, gas) a familias y grupos de alta vulnerabilidad.

Largo plazo

- ✓ Implementar una **estrategia de atención multidimensional** a las mujeres con mayores niveles de carencias de pobreza multidimensional como forma de avanzar en la igualdad de género y la reducción de la pobreza a nivel nacional. Para ello, se requieren programas de prestaciones sociales no contributivas, en formas de transferencias monetarias, acompañados de programas de empleabilidad a mujeres, bien sea por cuenta ajena o por cuenta propia, promoviendo alternativas efectivas para salir de la pobreza.
- ✓ Establecer un **sistema integral de cuidados** universal, progresivo y territorializado que permita atender con criterios y estándares de calidad a la población dependiente, generar empleos dignos para las trabajadoras del hogar y permita liberar tiempo a las mujeres para formación o ingreso al mercado laboral.

- ✓ Ofrecer esquemas de **digitalización de sectores e industrias** con baja o media penetración digital que garanticen continuidad de operaciones de MIPYME.
- ✓ Incentivar la **formación** (vocacional y universitaria) de mujeres **en sectores no tradicionales** que suponen nichos de oportunidad y contribuyen a la diversificación de la economía nacional.
- ✓ Acompañar y orientar la **reconversión de MIPYME** que han sufrido impactos por la crisis a nuevos nichos de oportunidad.
- ✓ Promover el establecimiento de **emprendimientos por oportunidad** en sectores que agreguen valor y contribuyan a diversificar la economía.
- ✓ **Evaluar el funcionamiento de los mecanismos y protocolos** para la denuncia y atención de casos de **violencia doméstica y sexual**, mapeando los actores públicos y privados que pueden ser parte de la red de servicios.

PNUD