

# Una balanza desigual: los trabajos de las mujeres en tiempos de COVID-19, el caso de Panamá

*An Unequal Balance: Women's Jobs during COVID-19: the Case of Panama*  
*Uma balança desigual: os trabalhos das mulheres em tempo de COVID-19 em Panamá*

Nelva Marissa Araúz-Reyes

Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, CIEPS – AIP, Panamá, Panamá

Clare Wenham

Department of Health Policy, London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido

Corina Rueda Borrero

London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido

Daniela Meneses

London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido

Recibido el 5 de marzo de 2021; aceptado el 17 de septiembre de 2021

Disponible en internet en abril de 2022

Cómo citar este artículo: Araúz-Reyes, Nelva Marissa, Wenham, Clare, Rueda Borrero, Corina y Meneses, Daniela. (2022). Una balanza desigual: los trabajos de las mujeres en tiempos de COVID-19, el caso de Panamá. *Debate Feminista*, 32, 64: e2352. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2022.64.2352>

---

**Resumen:** Este artículo parte de la necesidad de responder a la pregunta de cómo vivieron las mujeres los efectos de las medidas sanitarias de confinamiento y de circulación por sexo y cédula, adoptadas en el marco de la COVID-19 en la República

*Correo electrónico:* [narauz@cieps.org.pa](mailto:narauz@cieps.org.pa), [nelmar\\_ar@yahoo.com](mailto:nelmar_ar@yahoo.com); <https://orcid.org/0000-0001-5929-8524>

*Correo electrónico:* [c.wenham@lse.ac.uk](mailto:c.wenham@lse.ac.uk); <https://orcid.org/0000-0001-5378-3203>

*Correo electrónico:* [C.E.Rueda-Borrero@lse.ac.uk](mailto:C.E.Rueda-Borrero@lse.ac.uk), [corina.ruedab@gmail.com](mailto:corina.ruedab@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0002-3587-2592>

*Correo electrónico:* [danielamenesesala@lse.ac.uk](mailto:danielamenesesala@lse.ac.uk); <https://orcid.org/0000-0003-0701-6569>

Debate Feminista 64 (2022), pp. 3-31

ISSN: 0188-9478, eISSN: 2594-066X, Año 32, vol. 64 / julio-diciembre de 2022/

<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2022.64.2352>  
e2352

© 2022 Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios de Género. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

de Panamá, sobre todo en materia de los trabajos remunerados y no remunerados. Se utilizó la entrevista a profundidad como herramienta metodológica, que fue aplicada a informantes clave: lideresas de organizaciones de mujeres, sindicales y LGBTI+, funcionarias y funcionarios estatales y de organismos internacionales. Las transcripciones se analizaron con base en la bibliografía académico-feminista y, de manera complementaria, con legislación, informes y datos estadísticos. Fue generalizada la opinión de que el gobierno adoptó medidas que no consideraron la desigualdad de género, lo cual tuvo efectos en las vidas de las mujeres, tales como sobrecarga e invisibilización del trabajo en el hogar y de las mujeres vulnerables, aumento de su carga laboral remunerada, inseguridad e incertidumbre económica.

*Palabras clave:* Trabajo de cuidados; Trabajo remunerado; Trabajo no remunerado, COVID-19

**Abstract:** This article attempts to answer the question of how women experienced the effects of the health measures including the gender-based lockdown and only being able to leave the house with an identity card adopted during COVID-19 in Panama, especially as regards paid and unpaid work. The in-depth interview was used as a methodological tool, which was administered to key informants: leaders of women's, trade union and LGBTI+ organizations, state officials and staff members of international organizations. Transcripts were analyzed on the basis of feminist academic bibliography together with the legislation, reports, and statistical data. It was thought that the government adopted measures that failed to consider gender inequality, which had effects on the lives of women, such as overburdening them and making work in the home and that of vulnerable women invisible. It also increased their paid workload, insecurity, and economic uncertainty.

*Keywords:* Care Work; Paid Work; Unpaid Work; COVID-19

**Resumo:** Este artigo tenta responder à questão de como as mulheres vivenciaram os efeitos das medidas sanitárias de confinamento e circulação por sexo e carteira de identidade, adotadas no âmbito da COVID-19 na República do Panamá —especialmente em matéria de pagamento e trabalho não remunerado. A ferramenta metodológica foi a entrevista em profundidade, aplicada a informantes-chave: líderes sindicais e de organizações de mulheres e LGBTI+, funcionárias e funcionários do Estado e organizações internacionais. As transcrições foram analisadas atendendo à bibliografia acadêmico-feminista e, de forma complementar, à legislação, os relatórios e os dados estatísticos. A opinião generalizada foi que as medidas adotadas pelo governo foram indiferentes à desigualdade de gênero, o que repercutiu na vida das mulheres, como sobrecarregar e invisibilizar o trabalho em casa e às mulheres vulneráveis, aumentando sua renda de trabalho, insegurança e incerteza econômica.

*Palavras-chave:* Trabalho de cuidados; Trabalho remunerado; Trabalho não remunerado, COVID-19

## Introducción

La pandemia del COVID-19 llevó a los países del mundo a adoptar medidas específicas para contener el virus. En Panamá, el Consejo de Gabinete, por medio de la Resolución No. 11 del 13 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Nacional. Ese día, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo No. 472 del 13 de marzo de 2020, mediante el cual se ordenó “extremar las medidas sanitarias ante la declaración de pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), por parte de la Organización Mundial de la Salud”. Asimismo, se decretó suspender todo tipo de actividades, actos y eventos, cuya organización conllevara la aglomeración de personas, y se ordenó a las autoridades sanitarias regionales y locales establecer mecanismos de vigilancia que permitieran asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias.

A partir de este decreto, y en el curso de la pandemia, el gobierno panameño emitió normativas que tuvieron implicaciones en la vida y en el ejercicio de las libertades de las personas. El cuadro 1 resume las que están vinculadas a esta investigación.

Si bien el objetivo primordial del gobierno panameño era reducir la movilidad de personas y contagios, al aplicar estas medidas no se consideraron los efectos socioeconómicos que estas podían tener sobre distintos grupos de la población. Por ello se planteó una investigación que partiera de la necesidad de entender el impacto de las políticas implementadas frente a la COVID-19 en la vida de las mujeres en Panamá. En este artículo se explora cómo vivieron las mujeres los efectos de las medidas sanitarias de confinamiento y de circulación por sexo y cédula en los trabajos remunerados y no remunerados.

El artículo se desarrolla en cinco secciones: la primera es una introducción al estudio; la segunda, la exposición de la metodología empleada para la realización de la investigación. En la tercera sección se explica el contexto de los trabajos de las mujeres antes de la COVID-19 en Panamá, haciendo la distinción entre el trabajo remunerado y no remunerado. En la cuarta sección se exponen los resultados de la investigación, divididos en cuatro subsecciones: 1) circulación por sexo y cédula, 2) la COVID-19 y el trabajo no remunerado de las mujeres, 3) el trabajo remunerado de las mujeres en la pandemia y 4) los trabajos de las mujeres más vulnerables. En la quinta sección se plasma la discusión.

<b>Cuadro 1. Normas jurídicas emitidas durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 en Panamá (marzo a octubre de 2020)</b>		
<i>Norma jurídica</i>	<i>Entidad emisora</i>	<i>Objetivo</i>
Decreto Ejecutivo No. 490 del 17 de marzo de 2020	Ministerio de Salud	Toque de queda en el país desde las 9:00 pm hasta las 5:00 am, a excepción de entidades públicas y privadas de servicios esenciales.
Decreto Ejecutivo No. 81 del 20 de marzo de 2020	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	<p>Establece que los contratos de las y los trabajadores de las empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas se considerarán suspendidos para todos los efectos laborales desde la fecha de cierre ordenada, previa autorización del Ministerio de Trabajo.</p> <p>Implica que el personal no estaría obligado a prestar servicios ni las empresas a pagar salario; y que quienes hubieran visto suspendido su contrato de trabajo entrarían en los programas establecidos por el Órgano Ejecutivo para mitigar la falta de ingresos regulares durante la suspensión.</p>
Decreto Ejecutivo 505 del 23 de marzo de 2020	Ministerio de Salud	Amplía de 5:00 pm a 5:00 am el toque de queda.
Decreto Ejecutivo No. 507 del 24 de marzo de 2020	Ministerio de Salud	<p>Toque de queda nacional durante las 24 horas del día a partir de las 5:01 am del día 25 de marzo de 2020; excepto entidades públicas y privadas de servicios esenciales.</p> <p>Permite la salida de una persona por unidad de vivienda, salvo excepto (personas con enfermedades crónicas, adultas mayores, etc.).</p> <p>Prohíbe la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas a nivel nacional durante el Estado de Emergencia.</p>

Resuelto No. 1404-A del 27 de marzo de 2020	Ministerio de Educación	Autoriza, transitoriamente, la educación a distancia en diversas modalidades (semi-presencial, no presencial, virtual y telepresencial).
Resolución No. 360 del 30 de marzo de 2020	Ministerio de Salud	<p>Dispone nuevas medidas tendientes a restringir la movilidad de las personas, utilizando como base el sexo y número de cédula o pasaporte.</p> <p>La circulación de personas se establece en el horario indicado de acuerdo con su último número de cédula o pasaporte; las mujeres: lunes, miércoles y viernes; y los hombres: martes, jueves y sábado.</p> <p>Se prohíbe la circulación el domingo, salvo por motivos de salud.</p>
Decreto Ejecutivo No. 372 del 9 de abril de 2020	Ministerio de Salud	<p>Estas normas declararon cuarentena total los días 9, 18 y 25 de abril, y 2 y 9 de mayo de 2020. Durante esos días no se podía circular en el territorio nacional, salvo por motivos de salud o por el ejercicio de actividad laboral.</p> <p>Estos decretos suprimieron un día de salida para realizar compras de productos y servicios esenciales para los hombres. Es decir, durante cinco semanas, las mujeres podían salir tres días a la semana y los hombres dos.</p>
Resolución No. 376 del 17 de abril de 2020		
Resolución No. 385 del 24 de abril de 2020		
Resolución No. 395 del 30 de abril de 2020		
Resolución No. 400 del 8 de mayo de 2020		
Decreto Ejecutivo No. 564 del 2 de julio de 2020	Ministerio de Educación	Establece un nuevo calendario escolar mediante la implementación de la educación a distancia no presencial, para escuelas oficiales y particulares en los niveles primero y segundo de enseñanza.

Decreto Ejecutivo No. 1078 del 11 de septiembre de 2020	Ministerio de Salud	Ordena levantar, a partir del 14 de septiembre de 2020, la movilidad por sexo, dejando la cuarentena total en las provincias de Panamá y Panamá Oeste y toques de queda nocturnos en Panamá, Panamá Oeste, Colón, Chiriquí y Bocas del Toro.
Decreto Ejecutivo 1222 del 23 de octubre de 2020	Ministerio de Salud	Deja sin efecto la medida de cuarentena total de los fines de semana en todo el territorio nacional y se establece el toque de queda de 11 pm a 5 am.*

\* Después de esta fecha se emitieron otros decretos que restringieron la movilidad de las personas. Para esta investigación se realizó el corte en esta fecha, por ser el periodo en que se aplicaron las entrevistas y porque representó la primera ola de la pandemia en Panamá.

Elaboración propia con base en las normas jurídicas emitidas en la República de Panamá que se citan en la primera columna.

## Metodología

Se utilizó la entrevista a profundidad como herramienta cualitativa que permite una aproximación de la experiencia de las personas sujetas de la investigación frente a un fenómeno social (Callejo, 2002, p. 416; Cantor, 2002, p. 61). Las entrevistas fueron semiestructuradas, dirigidas por medio de un cuestionario desarrollado por las investigadoras, pero dando espacio a las personas entrevistadas para que profundizaran sobre aspectos relevantes a la investigación (Blasco y Otero, 2008, p. 3). Se aplicaron a líderes y lideresas de organizaciones de mujeres, a responsables de colectivos LGBTQ+, organizaciones sociales vinculadas a temas de derechos humanos, organizaciones sindicales; a funcionarios y funcionarias de instituciones públicas y de organizaciones internacionales.

Entre las investigadoras se realizó un muestreo propositivo (Alejo y Osorio, 2016, p. 80; Mendieta, 2015, p. 1149) de las organizaciones e instituciones existentes a las que se podrían aplicar las entrevistas, considerando como criterios, 1) que fueran organizaciones sociales activas, que realizaran trabajo de defensa, abogacía, divulgación y protección de los derechos de las mujeres; 2) que tuvieran un objetivo vinculado a los servicios que utilizan las mujeres, por ejemplo, de justicia o salud sexual y reproductiva, trabajo, etcétera, o bien; 3) que atendieran a colectivos históricamente discriminados, en donde de forma interseccional se conociera la situación de

las mujeres dentro de esos grupos, como es el caso del colectivo LGBTIQ+. Respecto de las y los funcionarios, se eligieron las instituciones encargadas de llevar a cabo las medidas sanitarias y que además están obligadas a aplicar las políticas públicas con perspectiva de género en Panamá, vinculadas a áreas como seguridad, salud, desarrollo social, trabajo, derechos humanos y derechos de las mujeres; sin embargo, no todas atendieron a nuestra solicitud de ser entrevistadas. También, entrevistamos a personas de organismos internacionales. Con estos criterios logramos, por un lado, aproximarnos —a partir de la voz de lideresas y líderes de organizaciones sociales— a la forma en que las mujeres vivieron los efectos de las medidas sanitarias, con base en el conocimiento y las experiencias vividas tanto de sus afiliadas como de personas con las que interactuaban; y, por el otro lado, exploramos cuáles fueron las motivaciones de parte del Estado para la aplicación de las medidas sanitarias. Se obtuvieron aportes de representantes de organismos internacionales que consideraron las recomendaciones que estos les hicieron a los estados, en concreto a Panamá.

Al final de cada entrevista, solicitamos a las personas entrevistadas referencias de otras organizaciones, instituciones o personas. Se combinó y complementó así el muestreo propositivo con el de referencia o bola de nieve. En total aplicamos 46 entrevistas distribuidas como se expresa en el cuadro 2.

<b>Cuadro 2. Entrevistas realizadas por tipo de organización de las y los informantes clave</b>	
Organización social en materia de DDHH (salud, justicia, juventud, personas con discapacidad, etc.)	9
Organización feminista	12
Organización LGBTIQ+	8
Organización gremial o sindical	9
Funcionarias y funcionarios	5
Organización internacional	3
Total	46

Elaboración propia.

El proceso de investigación (diseño de las preguntas, aplicación de entrevistas, análisis temático, procesamiento de información) contó con la participa-

ción de cuatro investigadoras que, después de la firma del consentimiento informado, aplicaron las entrevistas, entre mayo y noviembre de 2020, mediante videollamada grabada desde las plataformas Zoom y WhatsApp.

Luego de ser transcritas, las entrevistas se codificaron mediante un análisis temático establecido por el equipo de investigación. Con el fin de nutrir el análisis de las entrevistas, se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información tales como libros, artículos académicos y periodísticos, documentos de organizaciones locales e internacionales, leyes, encuestas, informes, entre otras.

Esta investigación es un punto de partida para profundizar sobre cómo las mujeres vivieron los efectos de la balanza desigual que existe en los trabajos que realizan desde antes de la COVID-19, y sobre cómo la pandemia los ha agravado.

Si bien, por razones propias de la COVID-19, fue difícil obtener la experiencia completa que produce el contacto directo con las y los informantes clave al momento de realizar las entrevistas, aunado a que obstaculizó llegar a mujeres rurales e indígenas debido a su limitada accesibilidad a dispositivos electrónicos y a internet (Urribari, 2021), a la vez, estos dispositivos permitieron que en el tiempo de confinamiento, periodo en el cual iniciamos esta investigación, pudiéramos llegar a la mayoría de las y los informantes clave, que en su mayoría eran mujeres de una gran trayectoria y experiencia, provenientes de organizaciones sociales, dedicadas a la abogacía y la defensa de los derechos de las mujeres o de grupos históricamente discriminados. Por medio de ellas fue posible lograr un mayor alcance y acercamiento a la realidad de más mujeres, mediante el conocimiento que las lideresas tienen de las afiliadas a sus organizaciones. Se intentó paliar cualquier sesgo producto de un desbalance en el tipo de informantes, solicitando entrevistas dirigidas a representantes de organizaciones internacionales y a funcionarias y funcionarios estatales; pero, por las dinámicas laborales de la contingencia sanitaria, solo se logró entrevistar a un número reducido.

## **Contexto: los trabajos de las mujeres antes de la COVID-19**

Según Gúezmez (2021), en América Latina y el Caribe las mujeres enfrentan nudos estructurales de desigualdad de género, desde antes de la pandemia, que se materializan en:



- 1) Desigualdad socioeconómica. Por ejemplo, para las personas jóvenes (15-24 años), la tasa de desempleo en 2019 para las mujeres era seis puntos porcentuales mayor que para los hombres (23% vs. 17%).
- 2) Patrones patriarcales discriminatorios y violentos.
- 3) División sexual del trabajo e injusta organización de los cuidados. La división sexual del trabajo ubica a las mujeres en sectores de altos riesgos económicos, por sus condiciones precarias, baja remuneración y mínimas prestaciones laborales (comercio, turismo, trabajo doméstico remunerado, etcétera). Además, las mujeres dedican más del triple del tiempo al trabajo no remunerado que los hombres y más de la mitad de las jóvenes que no estudian ni están empleadas se dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados.
- 4) Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público. Estas desigualdades de género se exacerbaban en contextos de pandemia y con las desigualdades étnicas, etarias, de nacionalidad, orientación sexual e identidad de género.

Panamá es un claro ejemplo de lo anterior. El índice de desigualdad de género de Panamá es de 0.46 (PNUD, 2019, p. 26), lo que lo califica como un país con una desigualdad alta que se expresa en diferentes áreas de la vida privada y pública de las mujeres, incluida la referida a la participación de las mujeres en la economía y en el trabajo.<sup>1</sup>

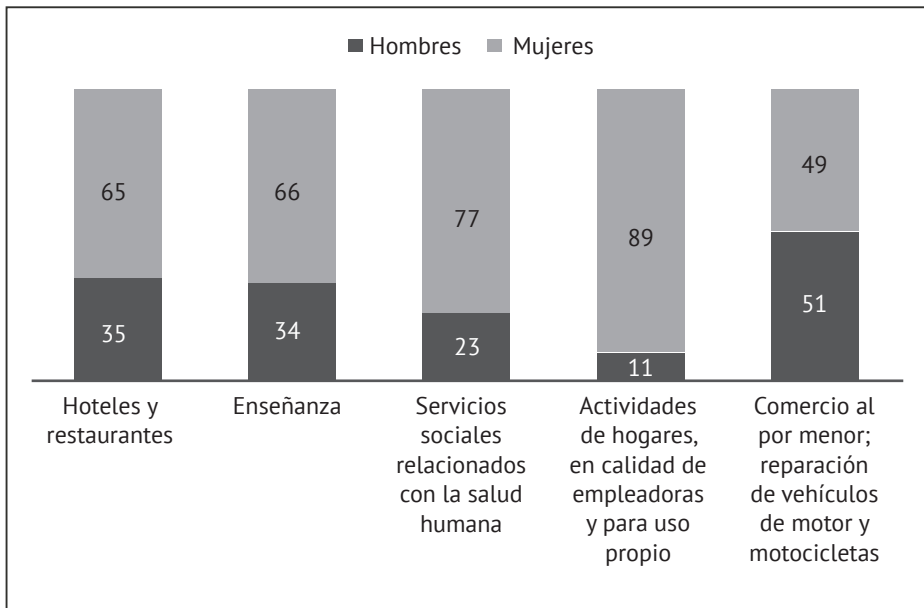
### *Trabajo remunerado*

Del total de la población general económicamente activa de Panamá (65.9%), se estima que la participación de los hombres en la economía es de 78.4%, y la de las mujeres, de 54.3% (INEC, 2019). En la población que no es económicamente activa, 3% se encuentra en esta situación porque no tiene quien se ocupe de sus hijos e hijas y 24% es económicamente inactiva por “otras responsabilidades familiares”. De ese total (27%), 98% son mujeres (INEC, 2019).

<sup>1</sup> El Índice de Desigualdad de Género refleja la desigualdad en los resultados de mujeres y hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo. Oscila entre 0 y 1. El cero refleja que hombres y mujeres están en igualdad de condiciones; el uno expresa que las mujeres tienen las peores condiciones.

En el sector formal, las mujeres que se han insertado en el mercado laboral desempeñan ocupaciones relacionadas con roles tradicionales de género. Estas no solo representan ingresos salariales menores que los de los hombres, sino que se encuentran sobrerrepresentadas en trabajos de baja calificación y bajos salarios (véanse la gráfica 1 y el cuadro 3).

**Gráfica 1. Principales ocupaciones de las mujeres mayores de 15 años**



Elaboración propia con base en datos de la Encuesta del Mercado Laboral de 2019 del INEC.

Por otro lado, entre las mujeres, la tasa de participación en el sector informal es de 45.4%, y entre los hombres es de 44.5% (INEC, 2019). Sin embargo, las mujeres reciben menos ingresos que los hombres por los trabajos que realizan en este sector.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Es importante destacar que la canasta básica de alimentos de los dos principales distritos urbanos de Panamá de enero de 2020 fue de 305.93 dólares y la de los demás distritos urbanos es de 280.05 dólares (MEF, 2020).

<b>Cuadro 3. Mediana salarial mensual de las cinco principales actividades económicas, por sexo, en dólares estadounidenses*</b>			
<i>Categoría de la actividad económica</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Diferencia</i>
Hoteles y restaurantes	658.3	597.2	61.1
Enseñanza	1258.0	1,151.2	106.8
Servicios sociales relacionados con la salud humana	1258.9	980.4	278.5
Actividades de hogares, en calidad de empleadoras y para uso propio	359.9	305.4	54.5
Comercio al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	650.4	651.9	-1.5

\* La canasta básica de alimentos de los dos principales distritos urbanos de Panamá es de 305.93 dólares y la de los demás distritos urbanos es de 280.05 dólares (MEF, 2020).

Elaboración propia con base en datos de la Encuesta del Mercado Laboral de 2019 del INEC.

### *Trabajo no remunerado*

Encuestas realizadas en Panamá indican que la carga de trabajo no remunerado está distribuida de manera desigual en las familias panameñas. En la *Encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos* (2019), ante la pregunta: “¿Quién se encarga la mayor parte del tiempo de los cuidados de niños, niñas, personas enfermas y personas mayores?”, 70.6% de las mujeres afirmaron ser ellas mismas quienes se ocupan de las tareas de cuidado, frente a solo 26.5% de los hombres. Un estudio anterior, la *Encuesta del uso del tiempo* (2011) del Instituto Nacional de Estadística y Censo, encontró que 72.1% del total de horas dedicadas a actividades domésticas no remuneradas era realizado por las mujeres, y solo 37.1% por los hombres (INEC, 2011).<sup>3</sup> Este estudio evidenció también que las mujeres dedicaban semanalmente 15:45 horas más a las actividades del hogar que los hombres.

<sup>3</sup> Esta encuesta brinda datos sobre el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado a integrantes del hogar y permite medir cómo distribuyen su tiempo los hombres y las mujeres.

## Resultados

### *Circulación por sexo y cédula*

Una medida particular adoptada en Panamá fue la circulación por sexo y cédula: hombres y mujeres tenían asignados respectivamente tres días a la semana para salir, por dos horas, para realizar compras de alimentos y medicamentos y para acudir a servicios esenciales (mujeres los lunes, miércoles y viernes; hombres los martes, jueves y sábados).

Esta medida fue adoptada para “reducir la circulación de las personas en las calles [...] si solamente las personas pueden salir dos horas alrededor de su último número de cédula, en lugar de salir ocho o doce horas, lógicamente la circulación [...] va a verse disminuida”, según informó el entrevistado núm. 26, funcionario (asesor médico), quien agregó: “yo diría que un elemento importante es que el haber diferenciado, por ejemplo, en salidas por sexo, le hace más fácil el trabajo a la policía”.

Es importante acotar que en un punto de la pandemia, y de forma temporal, las mujeres tenían tres días para salir y a los hombres se les redujo de tres a dos días, dado que se decretó cuarentena total los sábados de abril, algunos de mayo y junio (véase el cuadro 1). Frente a esta medida temporal, y como consecuencia de cuestionamientos de diferentes sectores de la sociedad, la ministra de Salud aclaró en conferencia de prensa las razones de esta:

Se ha optado por esta medida porque consideramos que, desde la perspectiva del número de casos ante un escenario dinámico, se les ha dado tres días asignados a las mujeres, en función de todos los temas de la administración del hogar. Y sabemos que esta es una medida definitivamente de carácter temporal, porque estamos convencidos que debemos retornar muy prontamente a los principios de equidad de género, pero ante este escenario complicado se están tomando diversas medidas de control (Ministerio de Salud, 2020).

La mayoría de las personas participantes del estudio cuestionó la medida de circulación por sexo y cédula, afirmando que profundizó la inequidad de género y que, al adoptarla, las autoridades no consideraron las realidades de las mujeres y los roles que la sociedad les ha impuesto históricamente:

La uniformidad que se le ha dado a esto es grave y obedece realmente a una falta de voluntad política de entender cuál es el papel de la mujer dentro del hogar, cuál es su rol dentro del hogar. Porque nosotras no somos mamás cada 24 o 48 horas. Nosotras somos madres 24/7 (entrevistada núm. 35, organización feminista).

El tiempo de las mujeres suele ser utilizado para realizar múltiples actividades remuneradas y no remuneradas en el hogar, por lo que dos horas resultaron insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familiares:

El tiempo que se les ha dado no les alcanza. Estamos hablando de dos horas cada tres días, que son insuficientes muchas veces para poder acceder o poder, por ejemplo, ir a un supermercado o ir a buscar medicinas. Si se quedan sin alimento por A o B razón el viernes, tienen que esperar hasta el lunes. También muchas mujeres son, por decir así, cabezas de hogar y no cuentan con otro apoyo. Son medidas que no han sido analizadas a profundidad [...] Ha sido una medida simplemente para facilitar el trabajo de la policía (entrevistada núm. 42, organización feminista).

En la misma línea, otra informante enfatiza la situación de las mujeres con hijas e hijos pequeños:

No es lo mismo ser una mujer soltera, sin hijos, y decidir salir, en dos horas [...] a ser madre soltera [...] Hay un montón de factores que limitan a las mujeres. A la hora de decidir: "voy a ir a comprar comida, pero tengo que pensar con quién dejo a los niños, le voy a decir a la vecina que los ojee mientras", ¿y si la señora tiene coronavirus? Hay un montón de cosas que allí no se tomaron en consideración (entrevistada núm. 27, organización feminista).

Aunado a ello, no se consideró "el problema de las distancias en nuestro país y el problema del sistema de transporte. Esto le genera a la mujer una situación gravísima en cuanto al tiempo que se le da para disponer de hacer todas las tareas" (entrevistada núm. 35, organización feminista).

Además, la medida representó un riesgo en la seguridad de las mujeres que tenían que salir a trabajar, como las enfermeras, quienes:

han tenido que andar por ahí [sin carro propio], hemos comentado casos de que se sienten inseguras, sobre todo cuando va anocheciendo, porque lo que queda en la calle son la gran mayoría de hombres y hay mucho como que: "¡Hey, te ves bien!" (entrevistada núm. 41, funcionaria médica).

La informante agrega que esa inseguridad la vivían sobre todo enfermeras o técnicas porque "ellas son probablemente las únicas mujeres que están a las 10:00 de la noche en una parada esperando un bus. Hay más soledad en la calle" (entrevistada núm. 41, funcionaria médica).

Asimismo, la medida produjo aglomeraciones en lugares de abastecimiento que generaron riesgos para la salud de las mujeres y de sus familias:

“en los días asignados para mujeres [...] las filas de los supermercados se tornaban interminables, con personas, mujeres adultas mayores, todas en una misma fila sin respetar el distanciamiento” (entrevistada núm. 5, funcionaria). “Definitivamente todas estas cosas afectan a la mujer en su particular condición de ser cabeza de familia y de ser la que tenga necesariamente que abordar la solución de todas las tareas del hogar” (entrevistada núm. 35, organización feminista).

## El COVID-19 y el trabajo no remunerado de las mujeres

### *Aumento e invisibilidad del trabajo que sostiene la vida*

Desde inicios de la pandemia, organismos internacionales recordaron a los gobiernos del mundo que, si bien las medidas de confinamiento tenían como finalidad proteger la salud pública, su aplicación no es neutra desde el punto de vista de género, lo que podía aumentar la carga doméstica y exacerbar la crisis de los cuidados (OEA-CIM, 2020, p. 3; UNFPA, 2020, p. 7). Se motivó a los estados a adoptar medidas para evitar un incremento en la desigualdad de género, pero ese no fue el caso en Panamá. Las medidas de cuarentena total, dictadas por medio del Decreto Ejecutivo No. 507 del 24 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, confinaron a todas las personas permanentemente en sus hogares durante casi seis meses, con condicionantes de movilidad. Tal confinamiento:

Ha incrementado la carga de trabajo de las mujeres [...] Es como estar eternamente de vacaciones. En vacaciones siempre se incrementa el lavado de ropa, la cocinada, la limpieza ¿por qué? [...] adentro tienes al chiquillo, más el marido; se incrementa la carga horaria de trabajo doméstico (entrevistada núm. 1, organización social).

Otra entrevistada afirma que, por el confinamiento, el hogar se convirtió en el espacio donde todo se realizaba bajo la acción principal de las mujeres, muchas veces sin apoyo:

todo regresó a la casa, [la mujer] regresó para brindarle comida, regresó para brindarle cuidados generales, regresó para brindarles educación, formación, regresó para atender enfermos o personas en cuarentenas de COVID-19, y esto encima de que algunas de las mujeres también estaban en teletrabajo. Es muy complejo porque se unieron en un mismo espacio todos los componentes (entrevistada núm. 5, funcionaria).

Participantes en el estudio coincidieron en que, en Panamá, el trabajo no remunerado recae sobre las mujeres, sin que sea reconocido por el estado en las políticas públicas adoptadas en respuesta a la COVID-19. Una de ellas indicó: “las mujeres sostienen todo el mundo productivo y sí es visible. Quizás no ha sido tan visible para el estado, pero al menos desde la mirada de las mujeres, desde la mirada del feminismo, es muy visible” (entrevistada núm. 5, funcionaria).

Al respecto, apuntan que ante la COVID-19 hubo un aumento del trabajo de cuidados para las mujeres y que, pese a ello, “el gobierno no ha previsto qué situaciones pueden afectarlas y cómo ayudarlas a poder mantenerse y a no tener esa sobrecarga de trabajo tanto en la casa como laboralmente” (entrevistada núm. 42, organización feminista).

Otra entrevistada señaló que una de las formas de expresión de esa invisibilización es la no remuneración del trabajo de cuidados, y que la COVID-19 mostró la relevancia de esas actividades para el sostén de la vida de personas dependientes:

Dentro de todo, siempre se ha desconocido el trabajo doméstico remunerado [...] En ese trabajo que eres como invisible y justo ahora es cuando te has dado cuenta que esas personas eran tan necesarias para cuidar niños, para cuidar ancianos (entrevistada núm. 18, organización social).

Yo creo que la sociedad, en general, tiene una deuda con las mujeres, porque han sido las mujeres las que se han plantado y han podido garantizarle a sus hijos y a sus familiares que dependen de ellas, la vida” (entrevistada núm. 25, organización sindical).

Las afirmaciones de las entrevistadas muestran su preocupación por que ese trabajo, que a decir de Esquivel (2015) “constituye la piedra angular de la economía y de la sociedad”, no fuera considerado como un aspecto central en la adopción de las políticas sanitarias por parte del estado, sino que fue invisibilizado, dando por sentado que las mujeres lo cumplirían, como históricamente lo han realizado. Así lo entendía un entrevistado, al señalar que “tradicionalmente la mujer siempre [...] tiene un rol en lo que es la administración del hogar y del cuidado de los niños” (entrevistado núm. 26, funcionario, asesor médico).

### *Cuidadoras y maestras*

El Ministerio de Educación, mediante el Resuelto No. 1404-A del 27 de marzo de 2020, autorizó transitoriamente la implementación de la educación a distancia en diversas modalidades. Luego, el Decreto Ejecutivo 564 del 2 de

julio de 2020, estableció un nuevo calendario de clases que implicó la implementación de la educación a distancia no presencial en todos los niveles de enseñanza durante 2020. Esto agregó un rol más para las mujeres en el ámbito doméstico: fungieron como maestras de sus hijas e hijos, “Aparte de cuidar y hacer tareas del hogar, también han tenido este golpe de ser las maestras, de ser esa segunda mano en ayudar a los chiquillos que todavía están en clases” (entrevistada núm. 27, organización feminista).

Otra entrevistada reconocía el papel que las mujeres han tenido durante la pandemia para que sus hijos e hijas puedan estudiar: “el rol de la mujer ha sido llevar adelante a los niños en la escuela porque ahora están haciendo educación desde la casa” (entrevistada núm. 28, organización social). Asimismo, existía preocupación por lo difícil que resultó para muchas mujeres apoyar académicamente a sus hijas e hijos sin tener las habilidades docentes para ello (entrevistada núm. 36, organización feminista).

## **El trabajo remunerado de las mujeres en pandemia**

### *Suspensión laboral*

Durante el confinamiento, el Ministerio de Trabajo (Mitradel) permitió la suspensión del empleo en el sector privado, lo que implicó que las trabajadoras y trabajadores cesaran sus labores sin cobro salarial, sujetos a un bono de ochenta dólares (luego aumentó a cien), condicionado al comprobante de suspensión por la empresa.

Desde el 7 de septiembre de 2020, y progresivamente hasta el 12 de octubre, mediante el Plan de Reapertura Nacional y Provincial, el Ministerio de Comercio e Industrias anunció la reactivación gradual de empleos, por tipos de trabajo, condicionada a criterios sanitarios (Consejo de Gabinete, 2020).

La suspensión laboral tuvo efectos en toda la población; pero, las condiciones de desigualdad de género preexistentes afectaron a las mujeres de forma distinta, sumadas a que la mayoría pertenecía a los últimos bloques económicos que fueron reabiertos (véase la gráfica 1).

Según datos del Mitradel, al 31 de diciembre de 2020 se suspendieron 282,292 contratos de trabajo en el país, de los cuales 43% fueron de mujeres y 57% de hombres. El sector que más afectaciones de suspensión tuvo fue el sector terciario, que incluye las principales actividades económicas en las que participan las mujeres, salvo los del sector salud. El Mitradel reportó que en



el sector terciario se suspendió a 75.47% de las y los trabajadores.<sup>4</sup> A la misma fecha se habían reactivado 110,616 contratos de trabajo, de los cuales 38% eran de mujeres y 62% de hombres. Del total de los contratos reactivados, solo 38.20% correspondió al sector terciario (Mitradel, 2021). De hecho, dentro del sector terciario, los hoteles y restaurantes, en donde las mujeres constituyen 64% de la fuerza laboral, son el sector más afectado económicamente con una caída del PIB de 55.8% (INEC, 2021, citado en Stanziola, 2021).

Algunas de las entrevistadas anticipan que hay sectores económicos feminizados y recalcan la necesidad de estudiar los efectos en dichos sectores durante la pandemia y cuando se regrese a la normalidad (entrevistada núm. 5, funcionaria; entrevistada núm. 14, organización feminista). Ante esta situación, ciertas organizaciones apoyaron a mujeres suspendidas laboralmente:

Levantamos una línea base de nuestras voluntarias, las que estaban en mayor situación de vulnerabilidad, y apoyamos a otras mujeres que no son voluntarias, que no son de nuestras actividades, pero que recurrieron a nosotras buscando ayuda [...] Levantamos este censo y le dimos apoyo económico a las más urgidas (entrevistada núm. 2, organización feminista y LGBTIQ+).

Las organizaciones sindicales mantuvieron la exigencia, reiterada en las mesas de diálogo con el gobierno, para garantizar un aumento del bono alimenticio y la inclusión de sus beneficios a trabajadoras y trabajadores formales e informales, y a las trabajadoras del hogar: “Estamos demandando de parte del Ministerio de Trabajo, que haya un decreto en el cual los trabajadores puedan recibir por lo menos lo que cuesta la canasta básica de alimento, que es alrededor de 315 dólares en la actualidad” (entrevistada núm. 24, organización sindical).

### *Trabajos entre excesos y malabares*

Los trabajos de las mujeres durante la pandemia han tenido como común denominador el exceso, tanto en el trabajo presencial como en el teletrabajo.

Resulta importante destacar el trabajo presencial del personal de salud, que es realizado en 76.7% por mujeres (INEC, 2019). Durante la crisis sanitaria, a ese grupo se le ha exigido de forma excesiva, sin compensa-

<sup>4</sup> En orden de afectación, según el Mitradel: comercio al por menor y mayor (31.62%), otros servicios (17.15%), restaurantes y bares (13.51%), hoteles (6.66%), actividades inmobiliarias (3.32%), enseñanza (3.19%).

ciones y garantías de seguridad extra. Así lo comentó una médica residente, quien se refiere a lo que ella y sus colegas viven como “una explotación de mano de obra barata”, e indica: “nos están utilizando de primera línea para recibir todo. Los otros médicos trabajan 12 horas [...] y los residentes trabajan 24 horas seguidas en las áreas de coronavirus” (entrevistada núm. 41, funcionaria-médica).

Al consultársele si durante los turnos de 24 horas podían descansar, contestó: “¡No! Eso es tiro y tiro, si el turno estuvo tranquilo, bendito sea, puedes ir a dormir, pero normalmente no es así” (entrevistada núm. 41, funcionaria médica).

Este testimonio se complementa con los reclamos que el personal de salud ha hecho durante la pandemia, tanto por el exceso de trabajo como por el impago oportuno de los salarios, así como por la escasez de insumos para trabajar. Lo anterior las pone en riesgo, tanto por razones económicas como por no contar con la protección debida para cuidar de ellas y a sus familiares (*El Periódico*, 2020; *La Universidad*, 2020; *Panamá América*, 2020; *Financiero*, 2020; *Radio Panamá*, 2020; *La Prensa*, 2020).

### *Implicaciones del teletrabajo en la vida de las mujeres*

El confinamiento producto de la COVID-19 generó la implementación del teletrabajo en aquellos empleos en que era posible. Ello se produjo sin una normativa consolidada y sin una experiencia generalizada previa, puesto que surge en el marco de una legislación nueva, aprobada en febrero de 2020 y reglamentada en septiembre del mismo año, que deja a trabajadoras y trabajadores a merced de las interpretaciones del sector empleador.

En opinión de las entrevistadas, el teletrabajo implicó excesos de las jornadas laborales, una desconsideración del rol de cuidadoras de las mujeres, trabajos desarrollados al margen de las prestaciones laborales, control, desconfianza, acoso laboral y consecuencias en la salud física y mental de las trabajadoras, quienes relatan que se trabaja 24 horas al día (entrevistada núm. 27, organización feminista). Estas condiciones ocasionaron efectos en la salud de las mujeres, a nivel visual, dolores de cabeza y estrés (entrevistada núm. 16, organización social).

Pese a ello, existía una especie de resignación en la realización de jornadas extenuantes combinadas con el trabajo en el hogar, ante la incertidumbre laboral por los efectos de la pandemia. Una entrevistada expresa que la población que atienden tenía que combinar, sin apoyo, el trabajo doméstico, de cuidado, y el escolar de hijos e hijas. “Quienes están en teletrabajo

terminan laborando hasta las 10:00 p.m., por necesidad, para no perder su empleo” (entrevistada núm. 2, organización feminista; entrevistada núm. 16, organización social).

Hacer teletrabajo en un contexto de mayor carga doméstica ubicó a las mujeres en desventaja en términos de productividad, pues aun en este especial contexto, la productividad es medida y exigida con iguales parámetros que la de los hombres, sin considerar la injusta organización de los cuidados (entrevistada núm. 28, organización social).

## **Trabajos de las mujeres más vulnerables**

La investigación arrojó preocupaciones especiales por determinados grupos de mujeres trabajadoras, vulnerables por su situación económica, identitaria, étnica o relativa a su actividad económica.

### *Trabajadoras informales*

Las mujeres que trabajan en el sector informal se mantienen en áreas que representan una extensión del trabajo reproductivo y tienen empleos precarios, de baja calidad, irregular, de poca o ninguna remuneración, escaso o nulo acceso a la seguridad social y una limitada capacidad para organizarse y conseguir que se hagan efectivas las normas internacionales del trabajo y los derechos humanos (Abramo y Valenzuela, 2006, pp. 42 y 47; Fernández-Pacheco, 2003, pp. 104-110).

Ante las medidas de confinamiento, quienes laboran en el sector informal con pocas garantías sociales tuvieron la dificultad de ser incluidas, en las listas iniciales, para la recepción del bono solidario (apoyo económico que otorgó el gobierno), dado que se requería de un contrato formal para demostrar que habían cesado sus actividades laborales. A decir de una entrevistada, “quedaron en la calle [...] sin posibilidades, esperando que el estado les dé” (entrevistada núm. 3, organización feminista).

Como se vio en líneas precedentes, la economía informal antes de la pandemia ya era alta. Además, las entrevistadas reconocen que hay una cifra oculta y que esa realidad, frente a medidas de confinamiento que no consideraron al sector informal, generó insatisfacción de derechos básicos, como la alimentación (entrevistada núm. 1, organización social).

Una participante afirma: “Yo diría que en términos generales, esa es la población que más afectada ha estado, porque tampoco están agremiadas”

(entrevistada núm. 29, organización feminista), y agrega: “En Panamá somos más o menos 4,500,000, lo que significa que si el 40% de la población trabaja en ese tipo de trabajo, estamos hablando de casi la mitad. Son 2,000,000 de personas que todavía están en condiciones muy difíciles”.

En el sector informal están las trabajadoras sexuales, quienes viven del día a día y suelen residir en viviendas de alquiler, y ante la merma de ingresos por el confinamiento, se encontraban en riesgo de quedar en situación de calle. Ante lo que la entrevistada núm. 5 (funcionaria) indicó: “Ahí tuvimos que hacer gestiones humanitarias para que no las desalojaran de esas pensiones”.

Estas situaciones ocurrían pese a que el gobierno había decretado que, durante el tiempo que se mantuviera el estado de emergencia, no se permitiría interponer lanzamientos y desalojos de bienes inmuebles para uso residencial o comercial a quienes no tuvieran con qué pagar (Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020). Sin embargo, el testimonio de una entrevistada contrasta con esta disposición legal:

Hay una pensión donde la administradora quiere botar a tres compañeras trans. Se habla con la gente de la Defensoría del Pueblo, donde ellos accionan y le preguntan a la persona de la pensión: “¿van a sacar a las compañeras trans para meter otros usuarios?” Le dicen: “no, déjenlas allí, porque en estos momentos usted no puede botar a nadie” (entrevistada núm. 15, organización LGBTQ+).

Las altas cifras de personas que se dedican a la economía informal en un amplio abanico de servicios, y el no contemplarlas al inicio del estado de emergencia como beneficiarias del bono solidario, sumados a la falta de capacidad de organización de las trabajadoras informales debido a las condiciones socioeconómicas propias de este sector, generó afecciones en la garantía y satisfacción de sus necesidades básicas.

### *Trabajadoras extranjeras*

Otros testimonios consideran que las mujeres extranjeras residentes en el país, principalmente las de estatus migratorio irregular, fueron invisibilizadas por el estado y la sociedad. Durante las conferencias de prensa no fueron mencionadas y se les excluyó de las políticas públicas (entrevistada núm. 27, organización feminista).

La movilidad restringida les dificultó las salidas para satisfacer sus necesidades básicas y obtener recursos económicos, dado que la policía pedía identificación (entrevistada núm. 14, organización feminista). El gobierno:

señaló que a las personas migrantes que estuvieran en el país de forma regular se les iba a dar algún tipo de bono, pero ahorita, para las personas migrantes en situación irregular hay un vacío. Más aún porque ya estamos pasando de bonos físicos a la cédula (entrevistada núm. 5, funcionaria).

Otra entrevistada muestra desconfianza hacia las autoridades respecto de la inclusión de las personas migrantes en los listados de apoyos económicos, como se había indicado en medios de comunicación, por la experiencia que estaban teniendo desde su organización, en donde afirma que hubo “poca o ninguna respuesta” (entrevistada núm. 36, organización feminista).

### *Trabajadoras domésticas (remuneradas)*

En Panamá, las personas que se dedican al trabajo doméstico están regidas bajo una regulación legal especial en referencia a su jornada y prestaciones laborales. Así se establece la posibilidad de que el contrato sea verbal o escrito y que tengan un descanso obligatorio de 9:00 p.m. a 6:00 a.m., lo que implica que pueden tener una jornada laboral mayor a ocho horas. Cuentan con descanso semanal y en días feriados; legalmente deben contar con seguridad social y con un salario mínimo mensual (Código de Trabajo, 1971) de entre 275 y 300 dólares, dependiendo de la región (Mitradel, 2019). En Panamá, las mujeres representan 91% del total de trabajadoras y trabajadores domésticos.

Al adoptar las medidas de confinamiento, no hubo lineamientos para los contratos y la percepción del bono solidario de este sector. La propia flexibilidad de los contratos de trabajo, que pueden ser verbales, no genera la obligación de llevarlos a registrar al Mitradel para que sean contabilizados como contratos formales, lo que generó la dificultad de la ubicación de las trabajadoras domésticas que quedaron sin empleo para incluirlas en el listado de personas suspendidas laboralmente, y a quienes les correspondía el bono solidario. Esto dejó a miles de trabajadoras domésticas sin protección, tal como lo afirma una entrevistada al señalar que a muchas de las trabajadoras afiliadas al sindicato se les habían suspendido sus contratos antes de la declaratoria de emergencia, sin pagos del decimotercer mes y de las quincenas, “dejándolas a la deriva” (entrevistada núm. 24, organización sindical).

Las condiciones de las trabajadoras domésticas son diversas. Algunas residen en las casas donde trabajan y otras viajan diariamente para trabajar durante el día. En ambos casos, las medidas de confinamiento generaron dificultades para ellas. Para las primeras, porque al suspender sus contratos de trabajo debían irse, pero la mayoría son migrantes nacionales o extran-

reras y no cuentan con una residencia adicional a la casa donde trabajan. Para las segundas, porque al ser consideradas un riesgo de contagio para las familias, se les suspendió la contratación sin contraprestación alguna:

Las patronas les dijeron que como ellas viajan los días de semana, ellas no podían estar en el trabajo, entonces, sin nada, algunas con quincena, las otras con el fin de mes de marzo, algunas compañeras me dicen: “pasa que me tengo que ir porque no tengo donde quedarme aquí en Panamá”, y me parece que esa medida al principio fue la que las afectó, primero su estado laboral y después dijeron que las iban a llamar, pero nunca las llamaron (entrevistada núm. 38, organización sindical).

Otra entrevistada recalca: “Nunca hubo una mención específica para este tipo de grupo, que de por sí es vulnerable porque tiene salario muy bajo” (entrevistada núm. 27, organización feminista).

Si bien la ley panameña obliga a las y los empleadores a pagar el seguro social a las trabajadoras domésticas, las condiciones especiales de su contratación generan que exista una suerte de informalidad y que sea muy bajo el porcentaje de trabajadoras domésticas con contratos por escrito y con seguro social:

Como del 17% al 18% solamente están registradas en el Ministerio de Trabajo y en la Seguridad Social; es decir, que tienes ahí un grupo de población de mujeres grandísimo sin cobertura y que trabajaba se suponía en la formalidad, pero que no está registrada (entrevistada núm. 22, organización internacional).

Por otro lado, las trabajadoras domésticas que siguieron trabajando vieron aumentada la cantidad de labores que debían realizar por la misma retribución económica. En algunos casos, además, las mantuvieron encerradas durante todo el confinamiento para evitar contagiar a las familias para las que trabajaban:

Algunas que se quedaron trabajando en las casas se les dio más trabajo a las compañeras. ¿Por qué más trabajo? Porque ellas tenían que hacer doble trabajo, doble jornada, que eso no está estipulado en su horario que es de 6 a.m. a 5 p.m. En vez de limpiar, ellas tenían que hacer de niñera, cuidar a las señoras mayores de la casa, aun cuando no fuera su trabajo (entrevistada núm. 38, organización sindical).

Otra entrevistada indicaba: “Bajo pretexto de que no pueden salir porque van a infectar a la familia, están encerradas en la casa las mujeres empleadas domésticas” (entrevistada núm. 28, organización social).

## Discusión

Esta investigación muestra que las condiciones de desigualdad de género (preexistentes a la pandemia) se han agravado con la adopción de medidas sin un enfoque de género que ayuden, si no a reducir, al menos a contener tales desigualdades.

Entre esos agravamientos se encuentran: la invisibilidad del trabajo no remunerado, el exceso del trabajo doméstico y de cuidados, la suma de otros trabajos no remunerados —como el de ser docentes de sus hijos e hijas—, las suspensiones laborales, la conjunción entre el teletrabajo y el trabajo de cuidados, y la exclusión de las mujeres históricamente más vulnerables de las políticas sanitarias.

Durante la pandemia, los estereotipos y las condiciones de desigualdad de género se mantuvieron con base en una mirada sesgada, masculina, patriarcal, que entiende que el cuidado y el trabajo doméstico deben ser realizados por mujeres, en condiciones de gratuidad, basadas en relaciones de parentesco o afecto, naturalizándolas como una obligación propia de las mujeres, sin el valor o prestigio que se asigna al trabajo remunerado (Quiroga, 2011, p. 102).

Pese a que los cuidados han estado en el centro de la pandemia, no hubo una sola medida emitida por el estado panameño que contemplara directrices en esta materia. Las mujeres que han mantenido sus trabajos remunerados han estado en la primera línea de respuesta a la COVID-19 (Araúz, 2021), con jornadas extenuantes de trabajo y poniendo en riesgo su salud y seguridad, pues no cuentan con medidas suficientes para mitigar los riesgos del uso del espacio público a altas horas de la noche, el cual, históricamente, ha sido reservado para los hombres (Segovia, 2009, p. 150).

Con el teletrabajo, el hogar se convirtió en el espacio donde ocurría todo, sin descanso y con las mismas exigencias de productividad para las mujeres que para los hombres, pese a condiciones y dinámicas distintas que generan consecuencias en la vida de ellas. Antes de la pandemia, varios estudios ya se refieren a los impactos negativos en la salud de las mujeres que asumen el trabajo de cuidados en mayor medida que los hombres (Roca *et al.*, 2000, pp. 217-223; García *et al.*, 2011, pp. 100-107; Larrañaga *et al.*, 2008, pp. 443-450). Estos estudios, vinculados con los resultados de esta investigación, reafirman los resultados de la encuesta realizada por UNIMER en mayo de 2020, denominada *Así nos sentimos los panameños*, que buscó mostrar los efectos “que las medidas de aislamiento adoptadas para

minimizar el impacto de la pandemia de COVID-19 han ejercido sobre los patrones de comportamiento y psicológicos de las y los panameños”. Uno de los hallazgos de la encuesta es que los comportamientos de mayor riesgo eran vividos por las mujeres en Panamá. Así, indicaron que son las mujeres las que encabezan la lista de quienes experimentan más síntomas del cuadro de ansiedad generalizada, particularmente porque “duermen menos horas, comen más que antes y consumen más alcohol y comida chatarra durante la cuarentena” (UNIMER, 2020, p. 24).

Las medidas de confinamiento dieron por supuesto que era posible teletrabajar, educar, limpiar, cocinar y cuidar al mismo tiempo, y que en las casas había quienes contaban con condiciones, tiempo y ganas de asumir esa conciliación (Palomar-Verea, 2020), incrementando la crisis ya existente. Rodríguez (2020) se ha referido a esto como “una crisis sobre la crisis”:

Esta crisis sobre la crisis en la que nos coloca la pandemia ha roto el frágil equilibrio en el que se sostenía la organización social de los cuidados, evidenciando que vivíamos en el espejismo de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, pero sobre todo ha revelado la falta de corresponsabilidad (Rodríguez, 2020).

La falta de corresponsabilidad implica tanto la de los cónyuges como la del estado, que tiene la obligación de realizar acciones afirmativas para lograrla. Al menos hasta que se pueda generar una estrategia de cambio estructural que implique la reorganización de la división sexual del trabajo en todos los ámbitos como efecto inmediato y necesario de universalizar el derecho al cuidado (Putassi, 2007, p. 43).

En materia económica y laboral, las mujeres entraron a la pandemia con una desventaja de participación y con una asimetría en los salarios y los tipos de trabajos que realizan, tanto en el sector formal como en el informal. Esto genera que las posibilidades de ahorrar disminuyan y que, en una contingencia como la producida por la COVID-19, no cuenten con recursos suficientes para afrontar una suspensión laboral, lo cual pone en riesgo su supervivencia y la de sus familias.<sup>5</sup> Aunado a ello, son las más afectadas por el desempleo. De hecho, para las mujeres, la tasa de desempleo en 2020 fue 10.1 puntos porcentuales más alta que para los hombres, a pesar de que 41.8%

<sup>5</sup> En Panamá, solo 46% de personas adultas tiene cuenta bancaria. A la vez, solo 14.6% de personas adultas tiene ahorros para la vejez y tan solo 8.8% de ese total es de mujeres (Banco Mundial, 2018).



de las mujeres desocupadas tienen educación universitaria, frente a 31.8% de los hombres desocupados (INEC, 2020, citado en CIEPS, 2021).

Pese a las consideraciones previas a la pandemia de distintos actores locales e internacionales, y pese a los resultados cualitativos y cuantitativos que se han estado generando en el país, no se han materializado acciones que permitan reducir la desigualdad de género desde una política de estado que considere tanto el discurso como la acción y que se refleje en el presupuesto, como mecanismo real que permita desarrollar las políticas públicas necesarias para mitigar y evitar un aumento de la desigualdad de género. De hecho, muy por el contrario, se observa que las instituciones encargadas de velar por los derechos de las mujeres y procurar el trabajo y pleno empleo han visto una disminución en sus fondos. Así, el Instituto Nacional de la Mujer disminuyó en 2.28% su presupuesto de gastos de 2021 respecto de 2020; el Ministerio de Trabajo lo disminuyó en 14.31% y el Ministerio de Desarrollo Social lo elevó en tan solo un 0.07%. En contraste, el Ministerio de Seguridad incrementó su presupuesto en 10.21% (Ley 110 de 2019; Ley 176 de 2020).

Por otro lado, conforme a los resultados de esta investigación, la invisibilización del trabajo que realizan las mujeres tuvo un peso mayor en grupos de mujeres históricamente vulnerables, como las trabajadoras del sector informal, domésticas, sexuales y extranjeras.

Ante lo anterior y ante la ausencia de una política que considere la desigualdad de género, las medidas que se adoptaron fueron regresivas para las mujeres y los vacíos existentes parecen perfilar un futuro agravado en las condiciones materiales de vida de las mujeres. En este contexto es destacable la labor y el esfuerzo de organizaciones de mujeres que durante la pandemia procuraron llenar los vacíos —desde sus espacios de acción— de una política carente de perspectiva de género. Sin embargo, sus acciones son limitadas frente a la compleja realidad que enfrentan las mujeres.

Recomendamos que haya personas de movimientos sociales, y equipos técnicos multidisciplinares con especialistas con perspectiva de género, en las mesas de toma de decisiones para contrarrestar el coronavirus y sus efectos socioeconómicos (y en situaciones similares en el futuro). Esto permitirá dar una respuesta integral e inclusiva para mitigar el efecto de desigualdades pre-existentes sobre las decisiones gubernamentales (Rigat-Pflaum, 2008, p. 41).

Resulta imprescindible que desde el estado se reconozca la importancia de replantear los cuidados como servicios esenciales que deben garantizarse

mediante una política integral en términos regulares, y más aún en tiempos de pandemia, de forma que la balanza de los trabajos de las mujeres pueda estar más nivelada que en la actualidad.

Es pertinente que el estado siga el mandato establecido en la Ley 4 de 1999 sobre igualdad de oportunidades para las mujeres y, en este sentido, genere datos estadísticos desagregados por sexo, grupo etario y étnico, sector de la economía, entre otros, en aras de profundizar el entendimiento de la situación de las mujeres y en pro de políticas públicas inclusivas.

Finalmente, agradecemos a las personas que colaboraron en este estudio, compartiendo su tiempo, experiencias y conocimientos.

## Referencias

- Abramo, Laís y Valenzuela, María. (2006). Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina. En Laís Abramo, *Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina* (pp. 29-62). Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Alejo, Mariela y Osorio, Belkis. (2016). El informante como persona clave en la investigación cualitativa. *Gaceta de Pedagogía* 35, 74-85. Recuperado el 12 de septiembre de 2021 de <[https://www.academia.edu/41012546/No\\_35\\_A%C3%91O\\_2016?from=cover\\_page](https://www.academia.edu/41012546/No_35_A%C3%91O_2016?from=cover_page)>.
- Araúz-Reyes, Nelva. (2020, 6 de abril). Mujeres: en la primera línea de lucha y de riesgo del COVID-19. Panamá. Recuperado el 15 de diciembre de 2020 de <<https://cieps.org.pa/mujeres-en-la-primera-linea-de-lucha-y-de-riesgo-del-covid-19/>>.
- Banco Mundial. (2018). The Global Findex Database 2017. Measuring Financial Inclusion. Washington, D.C.
- Blasco, Teresa y Otero, Laura. (2008). Técnicas conversacionales para la recogida de datos en investigación cualitativa: La entrevista (I). *Nure Investigaciones* 33, 1-5.
- Callejo Gallego, Javier. (2002). Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación. *Revista Española de Salud Pública*, 76, 5, 409-422. Recuperado el 22 de septiembre de 2020, de <[http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1135-57272002000500004&lng=es&tlng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272002000500004&lng=es&tlng=es)>.
- Cantor, Guillermo. (2002). La triangulación metodológica en ciencias sociales. Reflexiones a partir de un trabajo de investigación empírica. *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 13: 58-69.
- CIEPS (Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales). (2019). *1ra Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos*. Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales.
- CIEPS (Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales) [@ciepspanama] (2021, 6 de mayo) 18.5%. Esta es la nueva tasa de desempleo revelada por el INEC en su última

- encuesta de mercado laboral en Panamá. Sin embargo, otros datos de la propia encuesta permiten profundizar para tener una perspectiva integral de la situación. Veámoslo en este hilo [Tweet] Twitter, <<https://twitter.com/ciepspanama/status/1390402635845492743>>.
- Código de Trabajo de la República de Panamá. (1971).
- Consejo de Gabinete. (2020). Que aprueba la Resolución No. 11 del 13 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia nacional y dicta otras disposiciones. Panamá. *El Periódico*. (2020, 20 de agosto). Médicos que enfrentan la pandemia en Panamá llevan meses sin cobrar. *El Periódico*. Recuperado el 19 de noviembre de 2020 de <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200820/medicos-panama-pandemia-meses-sin-cobrar-8081703>>.
- Esquivel, Valeria. (2015). El cuidado: de concepto analítico agenda política. *Nueva Sociedad* 256, 63-74.
- Fernández-Pacheco, Janina. (2003). Género, pobreza y mercado de trabajo para las mujeres en Honduras. En J. Fernández-Pacheco, *Género, pobreza y mercado de trabajo para las mujeres en Honduras y Nicaragua* (pp. 43-153). San José: Organización Internacional del Trabajo.
- Financiero*. (2020, 20 de julio). Médicos panameños al límite. *Financiero Latinoamérica*. Recuperado el 19 de noviembre de 2020 <<https://financierolatam.com/gobierno/medicos-panamenos-al-limite/>>.
- García, Mar, Del Río, María y Marcos, Jorge. (2011). Desigualdades de género en el deterioro de la salud como consecuencia del cuidado informal en España. *Gaceta Sanitaria* 25, 52, 100-107.
- Güezmes, Ana. (2021). Brechas de género en el mercado laboral y los efectos en la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres. Cepal. Recuperado el 11 de septiembre de 2021 en <[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion\\_aguezmes\\_180121.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_aguezmes_180121.pdf)>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). (2011). *Encuesta del uso del tiempo*. Panamá: INEC.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). (2019). *Encuesta del Mercado Laboral*. Panamá: INEC.
- La Prensa*. (2020, 22 de julio). Personal médico exige insumos para hacerle frente a la Covid-19. Recuperado el 19 de noviembre de 2020 de <<https://www.prensa.com/sociedad/personal-medico-exige-insumos-para-hacerle-frente-a-la-covid-19/>>.
- Larrañaga, Isabel, Martín, Unai, Bacigalupe, Amaia, Bgirstáin, José María, Valderrama, María José, Arregi, Begoña. (2008). Impacto del cuidado informal en la salud y la calidad de vida de las personas cuidadoras: análisis de las desigualdades de género. *Gaceta Sanitaria* 22, 5, 443-450.

- La Universidad*. (2020, 26 de junio). Enfermeras denuncian falta de insumos médicos. *La Universidad Semanario*. Recuperado el 29 de noviembre de 2020 de <<https://launiversidad.up.ac.pa/node/1693>>.
- Ley No. 110 de 12 de noviembre de 2019, de la República de Panamá que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2020.
- Ley No. 176 de 13 de noviembre de 2020, de la República de Panamá que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2021.
- Mendieta Izquierdo, Giovane. (2015). Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, 17, 30, 1148-1150. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=239035878001>>.
- MEF (2020). Costo calórico de las canastas básicas familiares de alimentos en enero de 2020. Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá. Recuperado el 10 de mayo de 2020 de <[https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF\\_DAES\\_Canasta-Basica-de-Alimentos-Enero-2020.pdf](https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF_DAES_Canasta-Basica-de-Alimentos-Enero-2020.pdf)>.
- Ministerio de Salud. (2020). Conferencia de Prensa del Ministerio del 7 de junio de 2020. Recuperado el 15 de noviembre de 2020 de <[https://www.tvn-2.com/nacionales/Ministra-Turner-movilidad-millonario-BID-video\\_0\\_5596690348.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Ministra-Turner-movilidad-millonario-BID-video_0_5596690348.html)>.
- Mitradel (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral). (2019, 31 de diciembre). Decreto Ejecutivo No. 424 del 31 de diciembre de 2019, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Panamá: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- Mitradel (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral). (2021). *Contratos suspendidos y reactivados al 31 de diciembre de 2020*. Panamá: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- OEA (Organización de Estados Americanos) – CIM (Comisión Interamericana de Mujeres). (2020, 20 de junio). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Recuperado el 15 de octubre de 2020 de <<https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>>.
- Palomar-Verea, Cristina. (2020). La academia desde casa. Ciencia, género y cuidados en el contexto del confinamiento por COVID19. Recuperado el 29 de diciembre de 2020, de <<https://debatefeminista.cieg.unam.mx/articulo-academia-casa.php>>.
- Panamá América*. (2020, 18 de octubre). “Humanismo”, exigen médicos residentes e internos del Hospital Santo Tomás. *Panamá América*. Recuperado el 18 de diciembre de 2020 de <<https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/humanismo-exigen-medicos-residentes-e-internos-del-hospital-santo-tomas-1174297>>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019, Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Putassi, Laura. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Quiroga, Natalia. (2011). Economía de cuidado: reflexiones para un feminismo decolonial. *Casa de la Mujer*, 20, 2, 97-116.
- Radio Panamá. (2020, 22 de julio). Sin filtro: la otra pandemia; la lucha por sobrevivir de los médicos residentes e internos en los hospitales. *Radio Panamá*. Recuperado el 19 de noviembre de 2020 de <<https://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/sin-filtro/C2%A0la-otra-pandemia-la-lucha-por-sobrevivir-de-los-medicos-residentes-e-internos-en-los-hospitales/20200722/nota/4056886.aspx>>.
- Rigat-Pflaum, María. (2008). *Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género*. *Nueva Sociedad* 218, 40-56.
- Roca Roger, M., Úbeda Boneta, I., Fuentelsaz Gallego, C., López Pisa, R., Pont Ribas, A., García Viñets, L. y Pedreny Oriol, R. (2000). Impacto del hecho de cuidar en la salud de los cuidadores familiares. *Atención Primaria* 26, 4, 217-223.
- Rodríguez, Eugenia. (2020, 29 de diciembre). La crisis de los cuidados y la trampa de la conciliación. Recuperado el 27 de diciembre de 2020 de <<https://cieps.org.pa/la-crisis-de-los-cuidados-y-la-trampa-de-la-conciliacion/>>.
- Segovia, Olga. (2009). Convivencia en la diversidad: una mirada de género en el espacio público. En Ana Falú, *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (p. 150). Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Stanziola, Javier. (2021). Panamá ante la pandemia: impactos laborales y sociales. Informe preparado por Javier Stanziola para la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá (CGTP). Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2020, 20 de junio). *COVID-19: Un enfoque de género*. Recuperado el 3 de diciembre de 2020 de <<https://www.unfpa.org/es/resources/covid-19-un-enfoque-de-g%C3%A9nero>>.
- UNIMER. (2020). *Así nos sentimos los panameños*. Panamá: UNIMER.
- Urribarri, R. (2021). Panama in a Pandemic: The Digital Divide Became News. <<https://doi.org/10.31235/osf.io/tfwzk>>.