

14 de noviembre de 1996,

Licenciada
Magaly Janneth Castillo
Coordinadora del Foro Mujer y
Desarrollo.
E. S. D.

Respetada Licenciada:

Con agrado le externamos nuestra respuesta al proyecto de ley, por el cual se creará el INSTITUTO NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL, (INAPRODES). Este criterio dice relación con una solicitud, llegada a nuestro Despacho el día 23 de septiembre de 1996, de su despacho, la que tiene por fecha el día 19 de septiembre de 1996.

Específicamente se nos señala, que el Foro de Mujeres y Desarrollo que usted coordina, se siente "profundamente preocupado ante dicho Proyecto, el cual ubica a la Directora de la Mujer en un plano inferior al que actualmente se encuentra, desconociendo todos los avances alcanzados en los últimos años".

Consideran ustedes que:

1. El Anteproyecto desconoce aspectos tales como:
 - a.- La universalidad de la equidad de género.
 - b.- No diferencia la temática de género de la cuestión de género.
 - c.- Desconoce lo establecido en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
 - d.- No responde a la nueva corriente legislativa de la región.

e.- No cumple con el contenido vinculante del gobierno panameño de elevar al máximo las oficinas de la mujer.

2.- El anteproyecto pretende invadir el campo de acción de la sociedad civil.

En apoyo a sus anteriores inquietudes, nos hace llegar un informe o dictamen emitido por el señor ENRIQUE GOMÁRIZ, Consultor Internacional, sobre la situación de la oficina gubernamental de la mujer.

NUESTRO PARECER O DICTAMEN.

A.- EN TORNO AL PROYECTO DE LEY EN SI MISMO..

En el Anteproyecto de Ley "por el cual se crea el Instituto de Promoción del Departamento social "INAPRODES", se establecen los lineamientos generales por medio del cual se crea una institución pública con personalidad jurídica (y no personería dado que esto involucra técnicamente otra cosa distinta), con el fin principal de promover o auspiciar la participación y fortalecimiento de la comunidad y de sus grupos más vulnerables y desprotegidos de la población, facilitando la acción concretamente del Gobierno Nacional y la Sociedad Civil.

De la lectura de esta corta propuesta legislativa, podemos hacer los siguientes reparos:

1.- No define con claridad:

a.- Al grupo de personas naturales o jurídicas (como agrupación de personas físicas) a las que actualmente se dirige. Es decir, se ha debido decir que se entiende por grupos más vulnerables y desprotegidos de la población.

b.- Qué se entiende por desarrollo social sostenible.

c.- Cúal es la población más necesitada o carenciada.

2.- No menciona cuáles son las instituciones públicas cuyas actividades de carácter asistencia-social queda bajo la coordinación del INAPRODES.

3.- En cuanto a la conformación de la Junta Directiva del INAPRODES, creemos se le ha debido dar más participación a los grupos cívicos organizados, como las ONG y asociaciones que se vinculan directamente con los ancianos,

indígenas, mujeres, niños (como género), los minusválidos, los estudiantes, los sectores rurales y campesinos, etc.

4.- Igualmente, en el artículo 6 relativo a la conformación de la Junta Directiva, debió dar mas participación a los Consejos y Direcciones que tienen que ver con la problemática de la mujer y la familia, si estos temas están incorporados con su atención.

5.- La delegación de la representación, tratada en el artículo 7, debe ser a un funcionario de mando y autoridad a nivel nacional. Esto dado que es frecuente ver que en los cuerpos colegiados se nombran a funcionarios de jerarquía media, y luego la actuación del organismo se detiene para que se surta la respectiva ratificación del miembro principal que, sí tiene la autoridad. Es preferible que el funcionario delegado sea, en el caso de los Ministerios, el Viceministro o un Director General de alguna dirección con autoridad y mando nacional.

6.- Pareciera conveniente, considerar que el período de los representantes de las organizaciones ante la Junta Directiva del INAPRODES, sea prorrogable por un período adicional.

7.- Sobre las funciones de la Junta Directiva, debe decirse que, podrá ejercer todas las funciones **legales que sean de su competencia.**

En otros términos, la competencia funcional de un organismo tan importante siempre han de ser definidas por la ley formal, y no por otro instrumento. Y es que, el acto de la administración, **siempre debe tener por base la ley.**

8.- Opinamos que la edad del ciudadano que debe ser escogido como director del INAPRODES tendría que ser de treinta años y no de veinticinco años, como aparece en el Anteproyecto.

Igualmente, debería ser una causal de inhabilitación para el cargo, el haber sido penado por la comisión de algún delito contra el orden jurídico familiar.

9.- En cuanto al artículo 12, consideramos que el subdirector del INAPRODES, debería cumplir con los requisitos para el cargo de Director, quien reemplaza al Director durante sus ausencias temporales y/o **permanentes**, para el resto del período.

10.- En cuanto al artículo 17 debe señalarse que, esta ley regula la materia **organizacional y programática**, de la política social en beneficio de los grupos humanos de panameños, más necesitados. En consecuencia, todas las disposiciones anteriores a la ley de creación del INAPRODES, que regulan esta materia de organización y programación, quedan derogadas.

B.- **EL PROYECTO SEGÚN LAS INQUIETUDES DEL FORO MUJER Y DESARROLLO.**

Con la finalidad de ser lo más claros posible, nos permitimos adentrarnos en la clasificación y ubicación de este tipo de normas jurídicas, que según se ha visto, solamente pretende dar un marco organizacional y programático del órgano o ente responsable de una temática determinada, en el caso, un asunto de índole social.

1.- **EL ANTEPROYECTO DE CREACIÓN DEL INAPRODES UNA NORMA ORGANIZATIVA.**

Las leyes de este tipo, no desarrollan ni a nivel específico, derechos u obligaciones a cargo de algún sujeto de derecho, más bien dan o brindan las bases para el desarrollo ulterior de los niveles funcionales que tendrán que definir y efectivizar esos derechos y obligaciones. En pocas palabras, esta clase de leyes, solamente crean la estructura y el reparto de funciones, de algunos órganos públicos.

Cuando una ley de este tipo se proyecta a nivel específico, solamente busca que se tenga claridad sobre la estructura y el reparto de competencia de un órgano administrativo, por lo regular, nuevo.

En el caso "IN EXAMINE", el Ante Proyecto de la Ley lo que busca es la estructura y definición de las funciones de un órgano administrativo que, regirá, las políticas sociales, dirigidas a los sectores marginados, de la sociedad panameña.

Efectivamente, en medio de un escenario jurídico reglamentario que se esfuerza por introducir innovaciones sobre los esquemas tradicionales del derecho regulatorio del sector público, **aparecen los ENTES RECTORES cuya función es la de actuar como factores de equilibrio y recomposición de los diferentes intereses en juego.**

En este contexto, los enfoques de cada una de las actividades públicas plantean la creación de ENTES

REGULADORES, junto a los entes creados tradicionalmente y de antaño, para aplicar y ejecutar esas regulaciones organizativas nuevas. Esta actividad normativa-organizativa nueva requiere que, en la composición de los ENTES RECTORES, se observen dos condiciones esenciales: *la idoneidad técnica de sus miembros y su independencia funcional.*

Entendemos que, esta regulación no tiene como único fin el "CONTROL" del sistema asistencial y sus operadores, sino que debe promover la protección real de los sectores en desventaja económica, por vía de programas y proyecciones generales.

2. El anteproyecto del INAPRODES al no estar dirigido a la consagración de derechos y obligaciones específicas, no pueden ser considerados como elementos vulnerante (por omisión) de los derechos de la mujer.

Ya hemos visto cuáles son las inquietudes de su organización que lucha en pro del reconocimiento de los derechos de la mujer. En este sentido, vemos que se parte de la óptica de que el Proyecto, al no consagrar y definir con decisión y claridad, los derechos y prerrogativas ganadas por la mujer; invade el campo de acción de la sociedad civil, al mismo tiempo que, atrasa el desarrollo de la mujer panameña.

Sobre esto opinamos lo siguiente:

a.- El Proyecto "IN COMENTO" no busca la consagración de instituciones garantistas a favor de ningún sector desprotegido de la sociedad panameña. O sea, al no decirse cuales son los sujetos de derecho que, a nivel específico han de ser protegidos por la política social que, debe programar el INAPRODES; no se puede atribuir el menoscabo de derechos en especial (como por ejemplo debilitando el concepto de equidad de género).

b.- Lo que es indudable es que hubiera sido preferible que la ley fuera más abundante en la definición de sus diversos niveles organizativos, y luego de la definición de los cometidos específicos y generales de tales organismos. Aquí si habría jugado un papel importante la definición o no de los instrumentos de protección de uno de los sectores que merecen especial protección del Estado, cual es la de las mujeres.

c.- En esta línea de pensamiento, si la ley de INAPRODES se dirige plantear los objetivos de su protección e incluyera a la mujer, como sector a auxiliar, tendríamos que proponer que se toquen los siguientes temas o problemas:

c1.- La distribución más equitativa y uniforme de las responsabilidades familiares entre la mujer y el hombre, tomando como orientación los contenidos del Código de La familia en materia.

c.2- El derecho de la mujer adolescente de decidir el número de hijos que desea, a través de una educación correcta, amplia del tema de la sexualidad.

c.3.- Principio de por igual trabajo igual salario, y condiciones de trabajo dignos.

c.4.- Análisis de la Salud mental y atención a los trastornos relacionados con el estrés.

c.5.- Atención a las familiar donde la mujer es cabeza de familia.

c.6.- La canasta básica familiar y el control de la misma.

c.7.- La violencia intrafamiliar, su prevención, atención y sanción.

c.8.- Acceso a la mujer a la tierra y al crédito agrario.

3.- Consideraciones generales:

Hemos visto que este Ante Proyecto en modo alguno se introduce el tema de la regulación general ni le detalla la materia sustantiva del derecho de las mujeres, antes bien, lo que parece buscar es la estructuración organizacional, desde una visión novedosa y creacionista, del ENTE GUBERNATIVO QUE REGIRÁ LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS SECTORES DESPROTEGIDOS DE LA SOCIEDAD, entre los que se cuenta al grupo femenil.

D.- CONCLUSIONES GENERALES:

Si las energías no se consumieran meramente en el enunciado de objetivos y metas o a la creación de Instituciones burocráticas, y se dedicaran, además, a asegurar una situación fáctica y normativa en donde la mujer tenga garantizado sus derechos, se obtendrían beneficios mucho mayores.

En otras palabras, tal vez sería posible un adelanto, no sólo en el plano político y filosófico, mayor; sino también a

escala de los programas, que es donde resulta más afectadas las vías cotidianas de las mujeres y hombres; si le prestáramos más importancia a consagrar las soluciones de fondo, más que a las estéticas o de forma.

En este sentido, creemos que es de suyo fundamental que se procure la consagración a nivel legal de objetivos generales y específicos, en cabeza de organismos con independencia funcional, que tengan por norte, la realización material de los derechos de la mujer, la familia y la sociedad.

Con la pretensión de haber colaborado en algo con su Despacho, quedamos de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.