



NACIONES UNIDAS
PANAMÁ



PN
UD

IMPACTO DEL COVID-19 EN PANAMÁ

ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO

Mayo 2020



COVID-19
RESPUESTA



IMPACTO DEL COVID-19 EN PANAMÁ

ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO

Mayo 2020

Resumen

El documento se enfoca en la identificación de debilidades estructurales que afectan las oportunidades de desarrollo de las personas de acuerdo con su ciclo de vida, género, etnia, nivel socioeconómico y condiciones particulares como: la discapacidad, situación migratoria y necesidades de protección, entre otras. Por ello, revisamos los distintos sectores de actividad económica para ver su impacto diferencial en la producción y asignación de la riqueza, la inserción laboral de mujeres y hombres, ¿Qué marca su acceso a medios de vida e impacta sus oportunidades de participación en otros ámbitos de la sociedad? También se da una aproximación a los recursos disponibles en el sector público para la protección social y la atención de la emergencia. Se finaliza con recomendaciones a corto, mediano y largo plazo. Los análisis sobre el impacto específico por grupo poblacional y/o sector económico deberán ser desarrollados posteriormente, cuando exista más información disponible, así como un análisis de los cambios institucionales y en la gobernanza del país, necesarios para generar una recuperación económica inclusiva y que retome, como eje central, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Análisis socioeconómico del Impacto del COVID-19 en Panamá¹

Introducción

Este documento cuenta con aportes técnicos de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas, en la búsqueda de una visión conjunta para priorizar las acciones para mitigar el impacto de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19 en adelante)², en Panamá.

No se trata de un enfoque de coyuntura, si no de la identificación de debilidades estructurales que afectan las oportunidades de desarrollo de las personas de acuerdo con su ciclo de vida, género, etnia, nivel socioeconómico y condiciones particulares como la discapacidad, orientación sexual, identidad de género, enfermedades como el VIH, condición migratoria y necesidades de protección, entre otras. Por ello, revisamos los distintos sectores de actividad económica para evaluar su impacto diferencial en la producción y asignación de la riqueza, la inserción laboral de mujeres y hombres, ¿Qué marca su acceso a medios de vida e impacta sus oportunidades de participación en otros ámbitos de la sociedad? También se da una aproximación a los recursos disponibles en el sector público para la protección social y la atención de la emergencia.

Panamá enfrenta la pandemia por COVID-19, a través de una serie de políticas para atender a las personas que se han visto contagiadas con el virus, pero sobre todo reducir la expansión. En este documento queremos resaltar que existen algunas áreas de vulnerabilidad, debido a las características de su modelo de desarrollo, que deja desprotegidos a amplios sectores, a la hora de una disminución de la actividad económica por la cuarentena y otras medidas de distanciamiento físico. Al mismo tiempo, el país tiene ventajas comparativas frente a otros países de la región, como lo es su posición geográfica, su *hub* del comercio mundial y su centro financiero, lo que le permite

¹ Nota elaborada por el equipo PNUD (Informe de Desarrollo Humano y programas) con apoyo del grupo técnico compuesto por ACNUR, FAO, IFAD, Oficina del Coordinador Residente, ONU Ambiente, ONU Mujeres, ONU SIDA, UNDRR, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS.

² Según la OMS, COVID-19: Es el nombre de la enfermedad por coronavirus 2019 y que es causada por el SARS-CoV-2

seguir prestando servicios, incluso ser parte de la plataforma de ayuda humanitaria, fortalezas que le ha permitido recuperarse más rápido en crisis anteriores.

Una pandemia y, en particular el COVID-19, es un ejemplo de riesgo sistémico: cuando una amenaza conduce, no solo a efectos negativos en una o algunas partes del sistema social, sino que también amenaza con la falla del sistema a todo nivel. Con sus efectos devastadores y en cascada, COVID-19 demuestra la naturaleza hoy interconectada del riesgo, destacando la necesidad urgente de un esfuerzo global concertado para tomar rápida acción en la reducción de este tipo de vulnerabilidad y sus impactos múltiples.

El país debe aprovechar esta coyuntura para dinamizar la producción interna y modernizar sectores de menor productividad, además de fortalecer un sistema de protección social localizado en el territorio, así como fortalecer su resiliencia frente a futuras epidemias o desastres. La emergencia es aún reciente para estimar los impactos económicos, por ello se ha optado por destacar preliminarmente los sectores más vulnerables por su tipo de inserción laboral y el acceso a la seguridad social. De igual forma se resaltan algunas acciones, a corto y mediano plazo, para atender la emergencia y fortalecer la recuperación socioeconómica, así como desafíos a futuro para establecer un sistema de protección social más completo y sostenible.

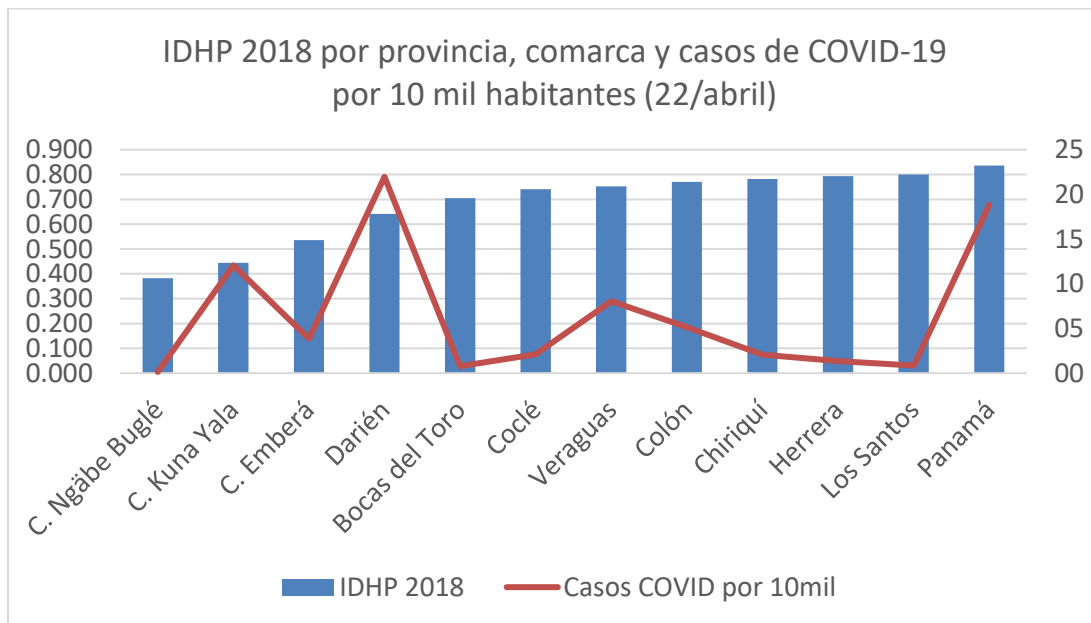
El mundo se enfrenta al mismo tipo de dificultades para gestionar las amenazas naturales antes de la pandemia, mientras que también invierte en considerables esfuerzos para aplanar la curva del COVID-19. Sin embargo, con el cambio climático, la urbanización acelerada y la posición de *Hub* de las Américas, las pandemias serán más frecuentes y complejas. Hoy quizás el único hilo común de las pandemias, ciclones, inundaciones y terremotos es que se vuelven cada vez más intensas, magnificadas y complejas en su naturaleza, resaltando aún más la necesidad de fortalecer las condiciones sociales y económicas para toda la población de Panamá.

El gobierno panameño podría, sobre la base de la experiencia vivida en la crisis actual, diseñar, implementar y monitorear estrategias, programas, planes y actividades, con el objetivo de alcanzar los objetivos acordados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como otras agendas de desarrollo, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la

Agenda para la Humanidad y la Nueva Agenda Urbana y Addis Abeba para financiar el desarrollo.

I. Análisis del empleo por sectores, la inserción en el mercado laboral y los primeros impactos del COVID-19.

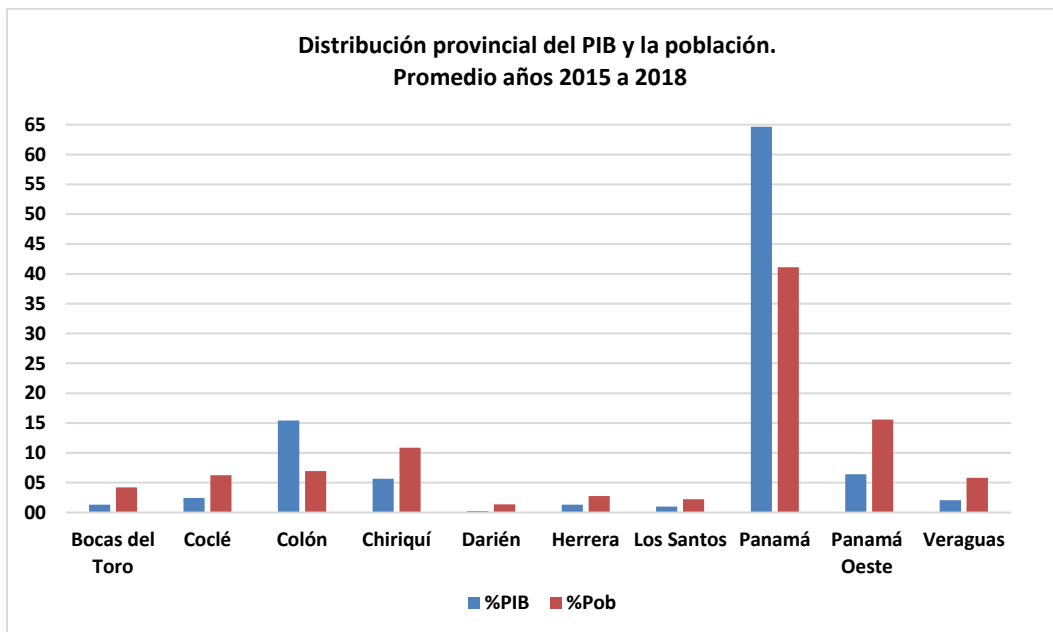
La siguiente gráfica muestra las comarcas y provincias ordenadas por el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP) y los casos reportados hasta el 22 de abril calculados con una tasa por 10,000 habitantes. Se observan tasas sobre el promedio en la comarca Guna Yala, Darién y la provincia de Panamá, las cuales difieren en su nivel de desarrollo y capacidad de respuesta, pero tienen en común ser zonas de alta movilidad de personas por el comercio, el turismo o por ser zonas de frontera.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y Ministerio de Salud (MINSa).

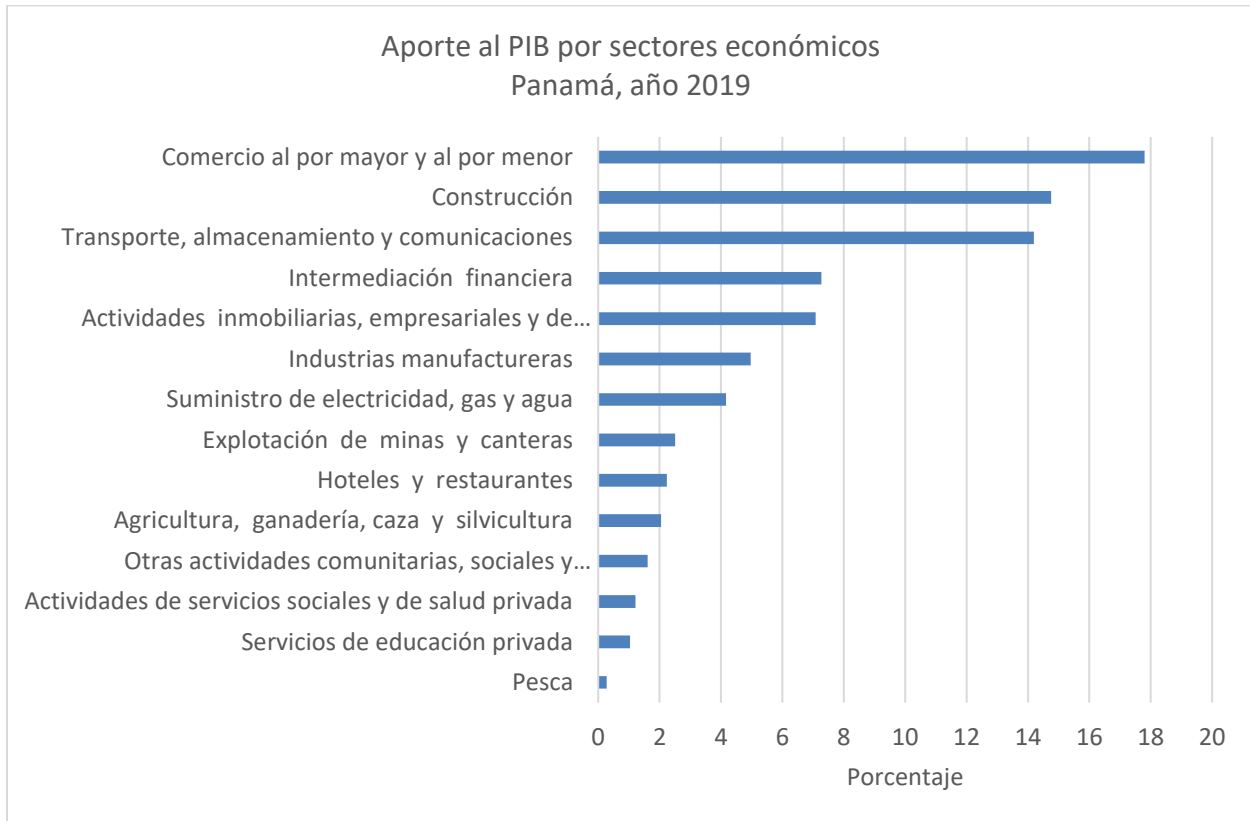
Panamá ha tenido un crecimiento destacado en la región³, su modelo de desarrollo se concentra sectorialmente en servicios (66% del PIB) y geográficamente en las provincias de Panamá y Colón (80% del PIB) y por lo tanto los otros sectores y regiones dependen del flujo de recursos de estos centros de alta productividad.

Estas diferencias entre sectores limitan un desarrollo equilibrado territorialmente y podría mantener la dinámica de concentración de la producción y de la riqueza, con marcados efectos en la distribución del ingreso, ya que una parte importante del empleo se ubica en sectores de menor productividad, microempresas y en el sector informal, que se benefician menos del crecimiento económico. Así como se da la concentración del PIB y la población, también se está dando la concentración de los casos de COVID-19 en Panamá (85.3%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

³ Al 2019 el PIB de Panamá a precios corrientes era de U\$ 66.8 mil millones, lo que equivale a un valor per cápita de U\$ 15,800 por año.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

Se observa que los rubros que más contribuyen al PIB son el comercio, la construcción y el transporte, más atrás las actividades inmobiliarias y financieras.

Al analizar la ocupación por sectores económicos, se ve que los rubros de mayor ingreso no necesariamente emplean mayor población. El comercio es importante en el PIB y el empleo, pero la actividad agrícola, que vimos con un aporte bajo al PIB, es el segundo sector en relevancia respecto al empleo. El sector primario concentraba el 13.9% del empleo en agosto de 2019 y representa el 42.9% de la ocupación en las áreas rurales. Por su parte el sector secundario empleaba al 17.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el 2019 y el sector servicios al 68.7%, pero para el área urbana el sector de servicios representa el 78.4% de la ocupación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

Los sectores de construcción, industria y transporte también son importantes en términos de PIB y empleo, algunos de ellos han podido seguir funcionando (vinculados a alimentos y medicamentos), pero otros no; como es el caso de la construcción, que desde el 25 de marzo de 2020 suspendió actividades y algunos rubros de la industria, como las bebidas alcohólicas que fueron restringidas. El comercio se vio afectado por el cierre de tiendas, lo que dejó 50,000 trabajadores sin empleo.

El sector de artes, entretenimiento y creatividad presenta un bajo número de personas empleadas, no obstante, es preciso considerar las particularidades del sector de la cultura, que aglutina a personas y organizaciones dedicadas a la elaboración de bienes y prestación de servicios artísticos; los cuales, como actores de transmisión de identidades, valores y sentidos, poseen un valor más allá del económico. Las personas que componen este sector a menudo operan en la informalidad, lo cual dificulta conocer a cabalidad su tamaño y su impacto en la economía. La falta de datos sobre el aporte total de este sector al PIB hace difícil calcular las pérdidas que está sufriendo a causa de la crisis por COVID-19, no obstante, se asume que son cuantiosas, pues la práctica totalidad de las actividades culturales en el país se encuentra paralizada desde el inicio de la pandemia.

Los sectores más dinámicos han representado pilares sólidos de crecimiento, pero también factores de vulnerabilidad ante el *shock* en el comercio mundial. Se espera que, al menos en el corto y mediano plazo, el impacto sea alto por la baja de la producción en Asia y Europa, además de la baja en el consumo interno por las medidas de cuarentena establecidas para hacer frente a la pandemia.

Las importaciones de la Zona Libre de Colón provenientes de China han caído en 17.5% o U\$ 100.3 millones (datos preliminares⁴), debido a las restricciones en el envío de productos y el cierre de fábricas en China. Sin embargo, la actividad en China comienza a recuperarse, lo cual puede reestablecer el movimiento de mercancía, con impacto positivo para el comercio mundial.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), recibió 35 cancelaciones de cruceros⁵ y 17 buques de otro tipo, mientras que otras 14 reservas están en suspenso mientras no se vislumbra un final de la pandemia, situación que acabó de forma abrupta con la temporada de cruceros en Panamá, cuyo cierre se esperaba para abril de 2020.

⁴ El Coronavirus y su Impacto en la Economía de Panamá y el Mundo (Documento). República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Marzo 2020.

⁵ <https://www.efe.com/efe/america/economia/con-52-cancelaciones-el-canal-de-panama-sufre-la-crisis-mundial-del-covid-19/20000011-4206951>

Hasta febrero, la disminución en el total de embarques por el Aeropuerto Internacional de Tocumen fue de 945,956 viajeros, 30.4% o 413,453 viajeros menos que el año pasado, lo que representaría una disminución en las tasas aeroportuarias (U\$/.50 por pasajero) de U\$/.20.7 millones aproximadamente (MEF, 2020).

a. La producción minera

El MINSA ordenó el cierre de Minera Panamá el 6 de abril, lo que afectará el valor de las exportaciones y las operaciones de la mina.

El precio del cobre ya había disminuido 21.1% desde el inicio de la crisis de salud por COVID-19, hasta situarse en U\$ 2.21/lb al 25 de marzo de 2020, lo que podría afectar el valor de las exportaciones de Minera Panamá y las operaciones de la mina, ya que la empresa ha mencionado un precio crítico por debajo de U\$ 2.40/lb de cobre donde no sería rentable la operación por un periodo extendido (Reporte MEF, Marzo 2020).

b. Turismo, hoteles y restaurantes

En el caso de América Latina y el Caribe, el brote del COVID-19 afectará especialmente al sector turismo, debido a las medidas de distanciamiento físico y cierre de fronteras adoptadas por la gran mayoría de estados para frenar la propagación del virus. Este fenómeno de severa afectación al sector hará que este se contraiga entre un 8% y un 25%, con especial incidencia en el Caribe⁶. El sector turismo se caracteriza por un tipo de empleo informal y fluctuante, que en su mayoría emplea a población joven y mujeres.

El cierre de hoteles y casinos, como medida para reducir la transmisión del COVID-19 en el país, ha generado que más de 30,000 plazas de empleo se puedan perder, también se impactaría la tasa de hospedaje que pagan los hoteles en concepto de impuestos (MEF, 2020). De igual forma se reflejará un impacto colateral al sector transporte

⁶ <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>

asociado al sector turismo, esto se refuerza con el cierre del aeropuerto y de los vuelos nacionales e internacionales.

Algunos hoteles y operadores de turismo han programaron cierres temporales en sus operaciones en un intento por reducir gastos ante la falta de visitantes. Por ejemplo, el hotel Riu, el Royal Decamerón y Playa Blanca Resort suspendieron sus operaciones desde el 20 de marzo por dos meses.

El cierre de hoteles también afecta la cadenas y redes de proveedores, particularmente del sector alimentos. Sin embargo, se requerirá de un análisis pormenorizado del impacto que esto tiene sobre la situación económica de los productores y proveedores de alimentos.

La Asociación de Restaurantes y Afines de Panamá (ARAP) manifestó una reducción del 90% en ventas. Según la ARAP, la paralización de actividades afectaría a aproximadamente 39,000 empleos de manera directa y 5,000 de manera indirecta.

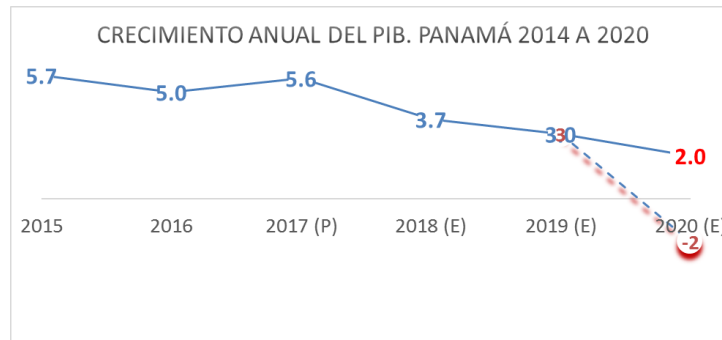
El impacto en el sector del turismo tiene repercusiones importantes en el sector de la cultura. En efecto, parte importante de las actividades económicas del sector artístico y creativo está asociada a la afluencia de turistas y la visita de sitios de interés cultural, como los cinco sitios de patrimonio mundial.

Se suspendieron los sorteos de la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB) afectando a 16,000 vendedores a nivel nacional y a sus familias. Según la LNB en el mes de febrero las ventas netas de lotería a nivel nacional fueron por U\$ 52.4 millones, 17.1% o B/.10.8 millones menos que el mismo periodo del año anterior (MEF).

c. Tasas de crecimiento

El escenario generado por el COVID-19, a juicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) podría disminuir a la mitad, al menos, la tasa de crecimiento económico del país. Sin embargo, Panamá venía con una perspectiva de crecer al 5.5%, impulsado por las exportaciones de cobre, luego de crecer 3% en el 2019. Otras estimaciones (Banco Mundial) lo ubicaban en un 4.5%, lo cual podría llevarlo a un escenario optimista de un crecimiento alrededor del 2.0%. Esto bajo la expectativa de una rápida recuperación en el segundo semestre. Por su parte CEPAL estima una media para la región de -1.8%

(negativo) para este año, pero Panamá suele estar por arriba de la media de región en crecimiento del PIB.

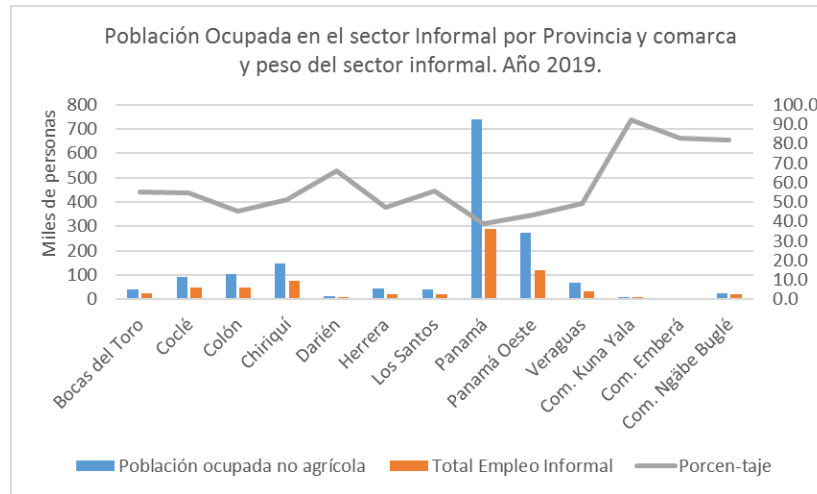


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

d. Inserción laboral

Los desafíos en lo social surgen del hecho de que, si bien han existido altas tasas de crecimiento y bajo desempleo entre 5 y 7%, la inserción laboral no es satisfactoria, ya que existe un 13% de subempleo (visible e invisible), que afecta en mayor medida a mujeres y jóvenes, y un 44.9% de empleo informal (cifras INEC 2019), es decir el sector moderno crece con poca generación de empleo formal, pero se desarrolla toda una economía de servicio paralela en torno a estos sectores, que brinda servicios vinculados a microemprendimientos o a trabajo por cuenta propia, en rubros tales como: transporte, comercio, alimentación, servicio doméstico y de cuidados.

Vale resaltar que el desempleo en 2019 para las mujeres era mayor que el promedio de 7.1%, alcanzando 8.8%, es decir que el desempleo para las mujeres se podría acercar a los 2 dígitos, por el freno en la actividad económica. En el caso de los jóvenes de 18 a 29 años, la tasa de desempleo llega a 15% y entre las mujeres de ese grupo a 21%. Sin embargo, en los últimos años de descenso en la actividad económica no ha existido un repunte acelerado del desempleo, sino más bien, un crecimiento del sector informal, que actúa como amortiguador del desempleo en el sector formal (INEC, 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

El sector informal representa un volumen aproximado de 720,000 personas (principalmente vendedores/as, personal de servicio, obreros no calificados y artesanos/operarios/as de pequeños talleres), dentro del 1.6 millones de ocupados (INEC).

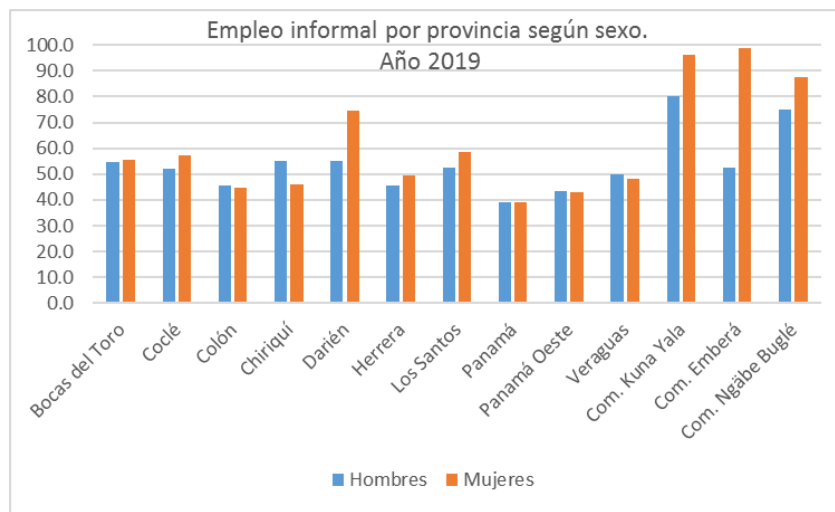
Esta población queda desocupada con la baja de la actividad económica, ya que dependen del movimiento diario de la economía y en su mayoría, no poseen seguridad social. A este grupo se le suman las personas fuera del mercado laboral y que no cuentan con previsión de ningún tipo. Respecto al tamaño de las unidades productivas, el 46% de las y los ocupados trabajan en empresas de menos de 5 personas y sólo 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.

Por otro lado, aunque Panamá concede a los refugiados reconocidos⁷ (y más recientemente a los solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite⁸) el derecho de obtener un permiso de trabajo, esto no aplica para los solicitantes de la

⁷ Decreto Ejecutivo No. 5 de 16 de enero de 2018 confiere a refugiados reconocidos el derecho de obtener un permiso de trabajo.

⁸ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28783_B/73058.pdf

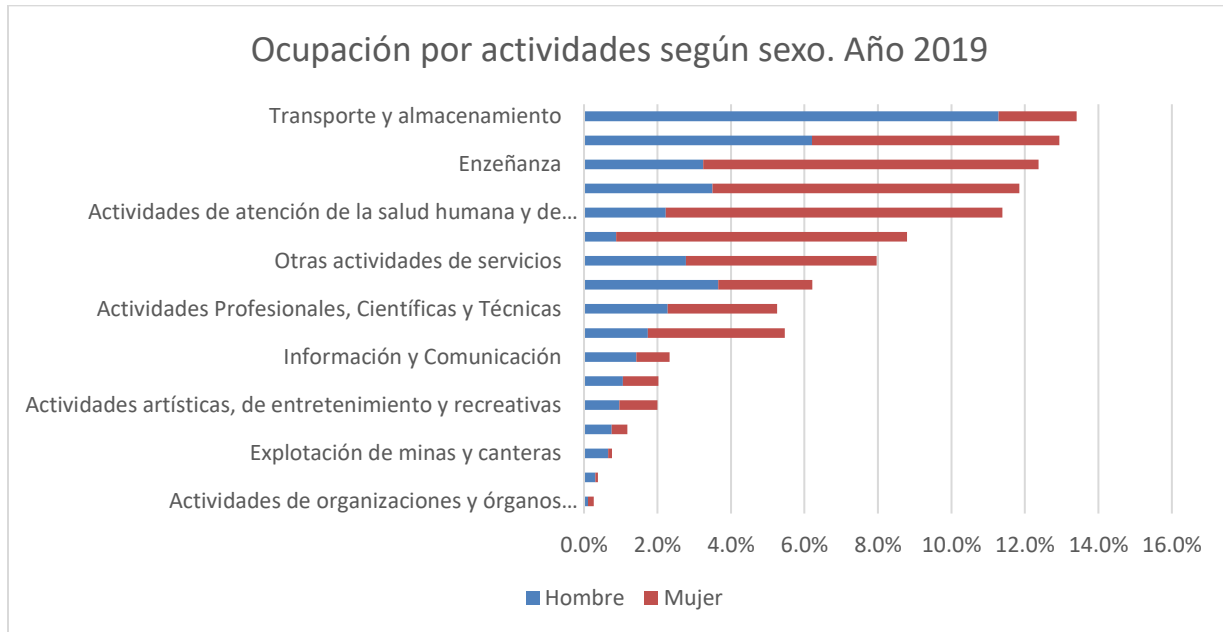
condición de refugiado. En este sentido, a fin de obtener los fondos suficientes para sustentarse, se ven obligados a sumergirse en el campo laboral informal, el cual, además constituye un riesgo pues se exponen a explotación laboral, intimidación, amenazas de deportación y abuso psicológico que eventualmente podría generar afectaciones a la familia en general.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

Las mujeres participan en el mercado laboral en un 55% al 2019 (75% los hombres) y presentan un 8.8% de desempleo frente a 5.8% de los hombres (INEC). Entre las mujeres ocupadas el 45.4% está en el sector informal (44.5% los hombres). Las mujeres se insertan en el empleo público y privado en un 61%, pero también un 22% está en el empleo por cuenta propia y 10% en el servicio doméstico.

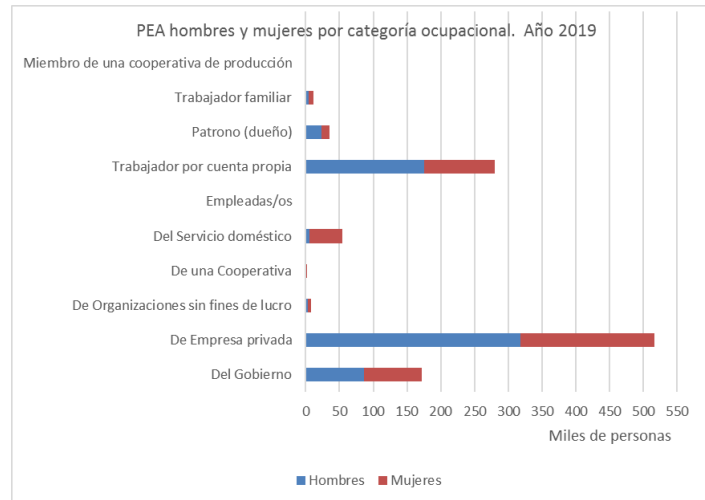
Al revisar las particularidades por rama de actividad económica se aprecia que un 22% de las mujeres ocupadas están en el sector comercio, 9% tanto en enseñanza como en servicios de salud y 8.4% en hoteles y restaurantes. Por su parte los hombres se concentran en actividades agrícolas (16.8%), construcción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



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

De estas, el 45.8% no tienen seguridad social (46.9% los hombres) y sólo 18.5% es asegurada directa (trabajadora cotizante) frente al 25% de los hombres. Es decir, las mujeres están menos insertas en el mercado laboral, por diferentes barreras como asumir las tareas de cuidado en el ámbito doméstico, pero además su incorporación se da en condiciones menos favorables.

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.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

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 85,000, el 20% además es la jefa del hogar, 55% es conyugue, 12% hija y 12% otro pariente (INEC, 2019).

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, lo cual ha sido evidenciado en los medios⁹, debe ser abordado también de manera urgente.

Otro dato importante en el análisis es la seguridad alimentaria, ya que por el lado de la oferta el país tiene un volumen significativo de alimentos de producción local, además de

⁹ <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>

los importados, pero ahora ven disminuido su ingreso al país por la caída del comercio internacional.

Pero las preguntas hechas a los hogares sobre su disponibilidad de alimentos muestran que no siempre los recursos disponibles les permiten comer adecuadamente a todos sus miembros¹⁰. Porcentajes significativos son identificados en la comarca Ngäbe y Emberá y en las provincias de Bocas del Toro y Darién, pero también en la provincia de Panamá, en esta última cerca de un 15% señala una insuficiencia de alimentos, lo cual nos indica un punto muy vulnerable frente a la actual baja del empleo y la caída de los ingresos de los hogares.

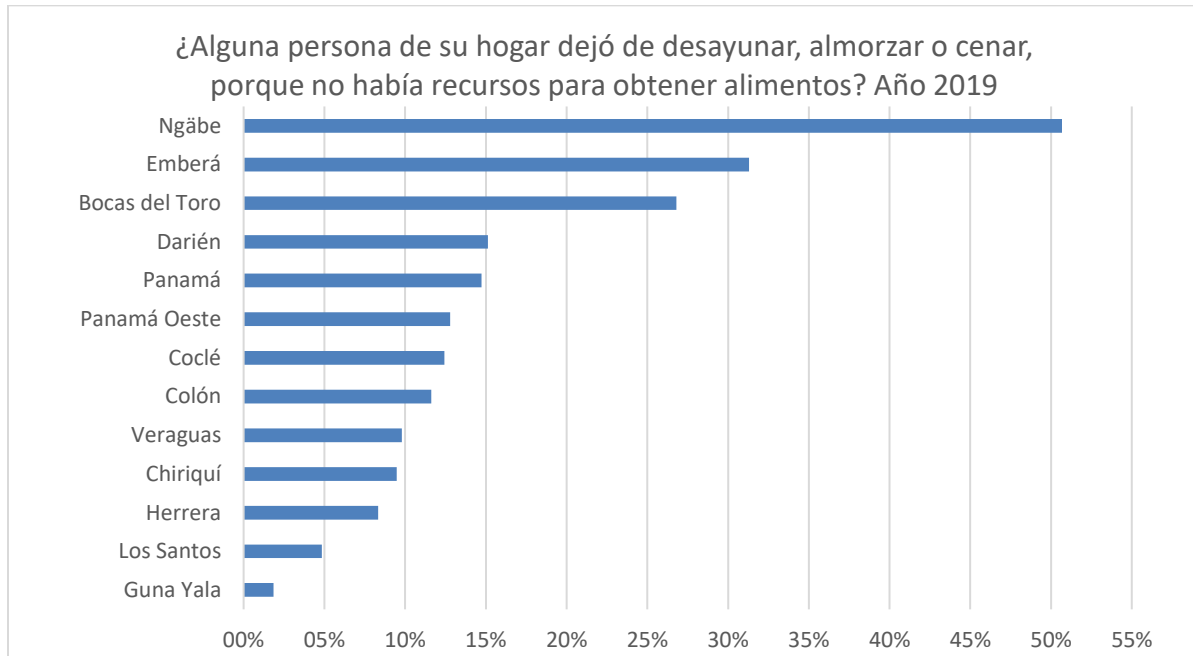
La agudización de la tasa de desempleo marca un importante desafío en el ámbito alimentario. La falta de recursos económicos para cubrir necesidades básicas como la alimentación incrementa la inseguridad alimentaria. Por otra parte, se debe considerar que la menor capacidad adquisitiva limita la calidad de los alimentos, incrementándose el consumo de cereales refinados, azúcares y comidas más baratas, pero menos saludables.

De igual forma, los cierres de las escuelas han ocasionado que niños y niñas se vean afectados a nivel nutricional debido a que un gran número recibían en las escuelas su principal comida.

Esto debido a que se han quedado sin el Programa de Alimentación Complementaria que daba almuerzos a más de 280,000 estudiantes en el país.

El Programa de Alimentación Complementaria también ejecuta un plan de merienda escolar, que entrega leche fortificada en 517 escuelas, galleta nutricional mejorada en 3,500 centros escolares y crema enriquecida en otros 3,000.

¹⁰ Preguntas incluidas en la Encuesta de Propósitos Múltiples 2019, para aproximarse a la situación alimentaria.



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

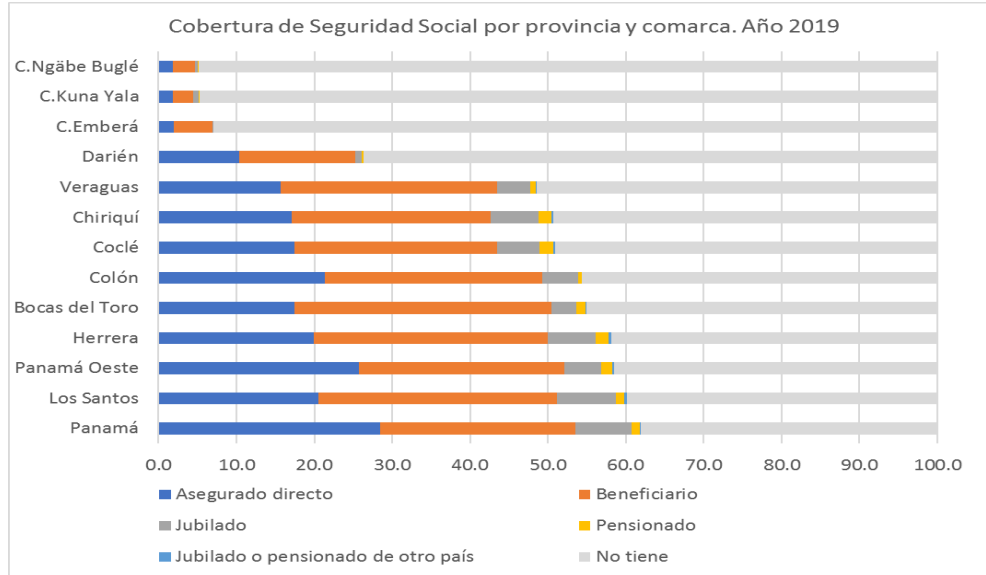
El presente año se puso en marcha el modelo piloto de la política de alimentación escolar de Panamá, denominado Estudiar sin Hambre (EsH) beneficiando a cerca de 2,500 escolares y más de 30 productores locales. Este programa incluye varios componentes entre los que están la articulación intersectorial, la participación social y el sistema de seguimiento y evaluación; este último reveló que uno de cada tres niños presenta exceso de peso y que la desnutrición crónica persiste como problema focalizado en los contextos de mayor pobreza. Además, EsH incluye el desarrollo de acciones de educación nutricional, el desarrollo de menús saludables vinculados con esquemas de compras públicas de la agricultura familiar en los territorios, el desarrollo de huertos escolares pedagógicos y de salud medioambiental, entre otros. Este piloto se inició en cuatro centros educativos, en tres contextos diferenciados: contexto indígena, rural campesino y el “Panamá de nuestros barrios”. La escalada de esta política se había planeado que se daría en primer y segundo trimestre 2020, alcanzando a 250 centros educativos.

e. Recursos disponibles

Entre las herramientas de mayor potencial está el presupuesto público de U\$ 23.2 mil millones para 2020, de los cuales una tercera parte está destinada a inversión. A marzo de este año la ejecución llegó al 24.1% (18% hasta febrero), lo cual indica una opción de acelerar las inversiones públicas, teniendo cuidado con la caída de la recaudación que en 2019 bajo en 6.5% y el tope de endeudamiento que al 2019 alcanzo el 46.4% del PIB. Ya se ha aprobado la opción de flexibilizar el déficit fiscal para este año, del 2.9 al 3.5%, si fuera necesario (Ver Anexo).

f. Acceso a seguridad social

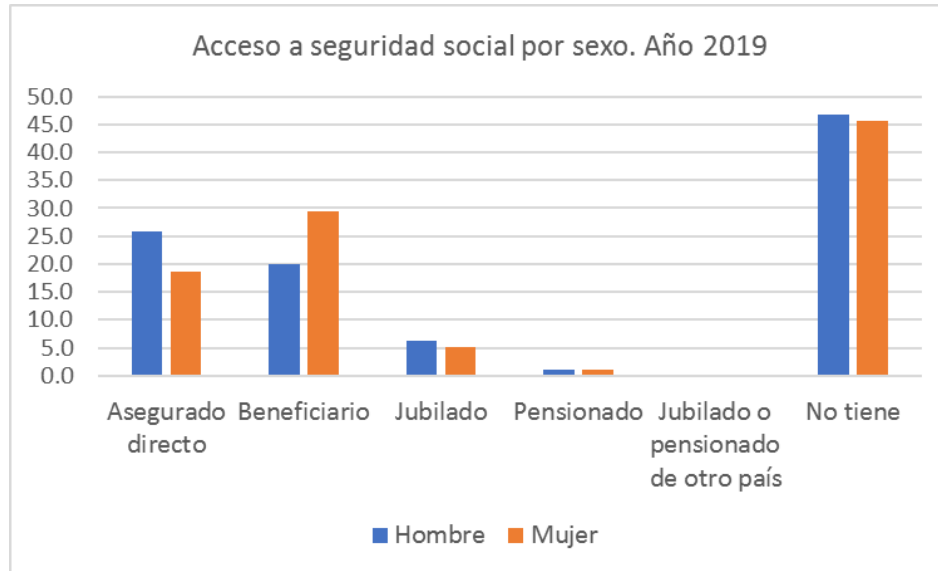
Respecto a la protección social, cerca del 35% de la población no tiene seguridad social, 65% está cubierta, pero sólo cerca del 30% son asegurados directos y el resto son dependientes.



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

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

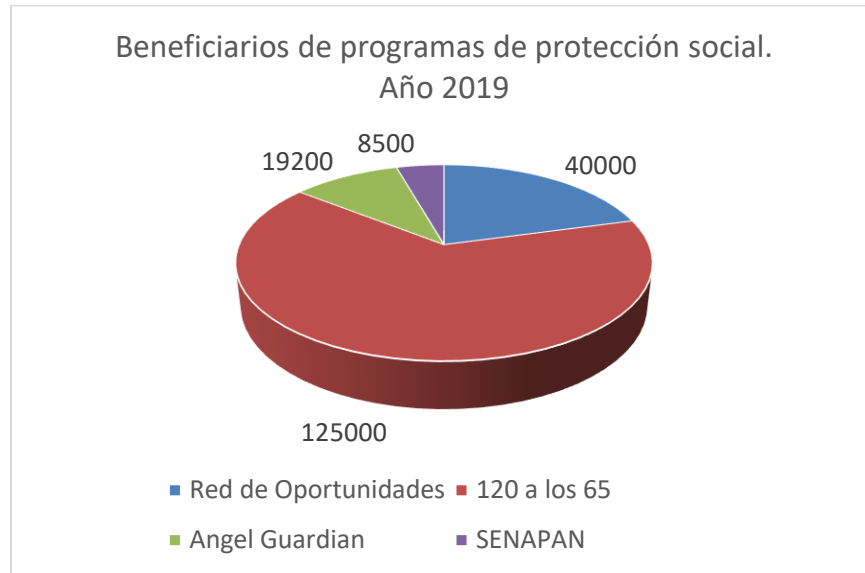
pareja. Las mujeres son aseguradas directas (como trabajadoras) en menor medida que los hombres, lo que indica una inserción laboral con menor protección.



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

Por su parte las transferencias condicionadas¹¹ 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 se presupuestó para beneficiar a cerca de 40,000 hogares con la Red de Oportunidades y 125,000l adultos mayores con pensiones no contributivas. También existen otros beneficios para familias compuestas por personas con discapacidad (19,200 beneficiarios) y bonos de alimentos de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) con 8,500 beneficiarios (MIDES).

¹¹ Las transferencias son condicionadas a la asistencia escolar de los menores de edad y a controles de salud de todos los miembros de la familia, pero en la práctica no siempre es posible monitorear el cumplimiento de las condicionalidades por falta de sistemas interconectados.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Panamá.

Las transferencias manejadas por el MIDES representan al 2020 unos U\$ 220 millones, destinados a mejorar los ingresos de las familias de bajos recursos y sin sistema previsional (Ver Anexo).

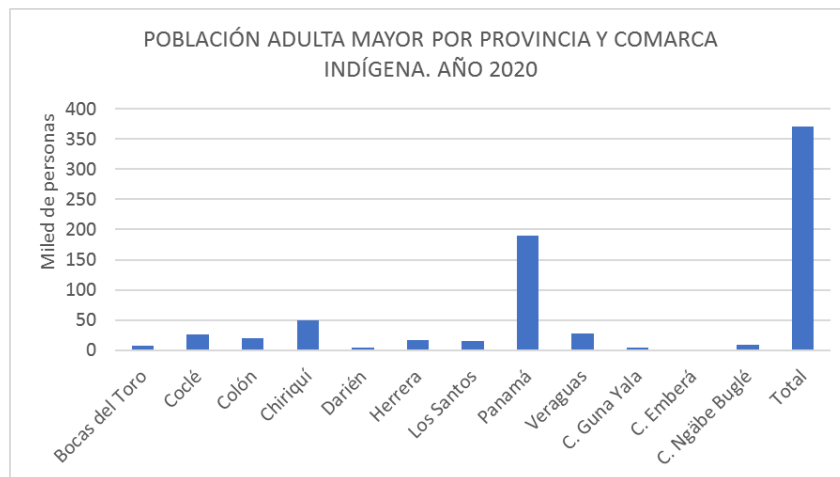
g. Acceso a la salud

Es posible que, ante la necesidad del sistema sanitario de abocarse a atender la epidemia, otros servicios de salud puedan ponerse ‘en pausa’ o bajar su intensidad. Entre estos, preocupa el impacto que la epidemia podría estar teniendo sobre las vidas y salud de los y las adolescentes que participan del Programa Salud de Adolescentes del MINSA y la Caja de Seguro Social, en más de 110 centros de salud y policlínicas en el territorio nacional.

Preocupa también el impacto negativo que pueda tener sobre los controles prenatales, posnatales y la atención de partos seguros, sobre todo en zonas rurales y comarcales, donde los servicios de salud reproductiva se venían fortaleciendo, no sin interrupciones, de forma sostenida, en la Comarca Ngäbe Buglé.

De prolongarse esta situación y no poder continuar los programas comunitarios de educación en salud reproductiva y materna, o de no poder llegar las mujeres embarazadas a las casas o albergues maternas, sería posible que muchas mujeres indígenas opten por dar a luz en sus casas, arriesgando sus vidas y las de sus bebés.

Se debe mencionar, además, que la población adulta mayor, también se constituye en la más vulnerable al COVID-19, las estimaciones al 2020 indican que Panamá tendría 370,000 adultos mayores, con una importante concentración en las provincias de Panamá y Chiriquí.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEC.

Otra consecuencia que debemos resaltar es el impacto que los efectos de la pandemia tendrán sobre las personas adultas mayores y personas en condiciones de discapacidad, incluyendo las inmunocomprometidas, dado que constituyen los grupos de mayor riesgo ante el COVID-19. No se trata solo de aislarlas físicamente, sino también evitar su discriminación y abuso, así como procurar mantener su salud mental y bienestar en condiciones de aislamiento físico.

En este sentido, será necesario definir estrategias específicas para este grupo poblacional, como horarios especiales para ir a los parques y otras posibilidades de entrenamiento, además de procurar horarios y lugares específicos para atender sus problemas de salud y pago de pensiones.

Este sistema de protección en sí no tiene la capacidad para 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 para facilitar la integración al nuevo contexto nacional.

Es recomendable además extender este tipo de programas de protección social, como transferencias de efectivo, para personas con necesidades específicas de protección, a solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, debido a su vulnerabilidad en términos socioeconómicos. Lo anterior con miras a tener un mayor impacto de recuperación y un enfoque de protección más inclusivo.

Panamá ha logrado avances significativos en la lucha contra el hambre y la malnutrición en todas sus formas. Según el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019, la prevalencia de subalimentación en el país se redujo desde el 22,9% en 2004-06 al 10,0% en 2016-18. Sin embargo, en el país existen aún 400,000 personas que no logran cubrir sus demandas alimentarias.

De acuerdo con el último censo de talla en niños y niñas en edad de primer grado realizado en 2013 por el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Educación (MEDUCA), refleja que el retardo de crecimiento afectaba al 15,9% de los estudiantes. Sin embargo, en la comarca indígena de Guna Yala alcanzaba el 61,4% y en la comarca Ngäbe Buglé el 53,4%, lo cual demuestra las profundas disparidades de este indicador al interior del país. Asimismo, el 29,9% de los escolares entre 5 a 9 años presentan sobrepeso u obesidad, representando un serio problema en el país (monitoreo nutricional, MINSAL, 2017). Por su parte, las deficiencias de micronutrientes persisten como preocupaciones de salud pública, particularmente la deficiencia de hierro, zinc, vitamina A y el ácido fólico para las niñas y adolescentes, particularmente en las áreas rurales y comarcales. La prevalencia de anemia por deficiencia de hierro afecta al 36% de los preescolares y al 40% de las mujeres en edad fértil (15-49 años).

Tomando en cuenta todos los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización biológica de los alimentos, los indígenas son la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional en Panamá,

considerando que una alta proporción de ellos no tiene la capacidad económica para cubrir sus requerimientos mínimos alimenticios. Los proyectos de protección social que implementa el Estado en las Comarcas alivian y ayudan a resolver los problemas básicos de salud y vivienda, pero no cuentan con una atención sistemática y de largo plazo orientada al fortalecimiento, mejora y conexión de los sistemas productivos con los mercados locales y/o regionales, en pro de aumentar los ingresos económicos de las familias y, como consecuencia, la independencia de los pueblos indígenas a las ayudas o transferencias condicionadas de dinero.

En Panamá existen 248,560 explotaciones agropecuarias, de las cuales 201,270 explotaciones son de menos de 10 hectáreas (agricultores familiares), con una superficie de 272,935 hectáreas, el 30% de estas explotaciones están dirigidas por mujeres y el 3% por mujeres indígenas, los cuales son compradores netos de alimentos en el comercio local o regional. Este segmento de agricultores familiares, muchos de cuáles son los grupos más vulnerables principalmente afectados por la desnutrición infantil, mujeres y jóvenes sin oportunidades, por tanto, participan de una gran proporción de la migración rural hacia centros urbanos.

Estos pequeños productores son uno de los sectores más extendidos y dinámicos en las áreas rurales y pueden aportar a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico del país, pero su importancia no ha sido suficientemente reconocida ni valorada desde el punto de vista de las políticas públicas.

h. Desarrollo humano

Al país y a la economía global le esperan meses difíciles para recuperarse de las consecuencias del COVID-19, por ello es importante mantener a las personas en el centro de las respuestas.

Si bien es cierto que una mejor calidad de vida está asociada con un mayor consumo de bienes y servicios de primera necesidad, todas las personas se preocupan por la salud de sus padres, la educación de sus hijos, que se escuche su voz y que puedan perseguir sus sueños, por lo que un mayor PIB es solo una de las posibles maneras de lograrlo.

Es posible crecer con el puro hecho de destinar los recursos existentes a fines más apropiados¹². La vida de miles de panameños y panameñas, a partir del COVID-19, puede ser transformada de manera más profunda y sostenible, si se enfocan los recursos en mejorar su bienestar, desde ahora, que si se espera a hacerlo cuando se recupere el ritmo usual de crecimiento económico.

En las últimas décadas, muchos de los casos de desarrollo exitosos estuvieron relacionados con la implementación de políticas enfocadas particularmente al desarrollo humano, como la salud y la educación.

El COVID-19 ha dejado claro la importancia de invertir en tecnología, ciencia e innovación. Aunque la recuperación económica y el crecimiento puede llevar muchos meses, es importante que cuando comience, Panamá cuente con el capital humano para llevarlo adelante de forma sostenible y teniendo en consideración los compromisos del acuerdo de París, del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres y los ODS.

De acuerdo con datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo de 2019, el 26% de la población tenía acceso a internet por cable, si se considera el internet móvil (data) este valor sube al 62.7%, pero con bastantes diferencias entre áreas. En la provincia de Panamá, la cobertura está en 77.5%, en cambio en la comarca Ngäbe Buglé, la cobertura no supera el 10%.

Además, se debe reflexionar sobre los niveles de consumo y la producción de desechos. Panamá genera cerca de 1,6 kg de basura por persona por día (MiAmbiente, 2019), 60% más que el promedio regional (PNUMA, 2018) y el 97% de los vertederos del país no tienen un control ambiental adecuado. Esto demuestra una gran oportunidad para instalar procesos de economía circular que disminuyan el consumo de recursos naturales y la producción de contaminación y desechos por unidad del PIB. Es posible crecer menos, pero con mayor sostenibilidad, haciendo un uso eficiente de los recursos naturales y logrando el desarrollo de energías limpias por medio de la aceleración de la

¹² Banerjee, A.& Duflo, E., Good Economics for Hard Times, Public Affairs, New York, 2019.

transición energética, ya que cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos.

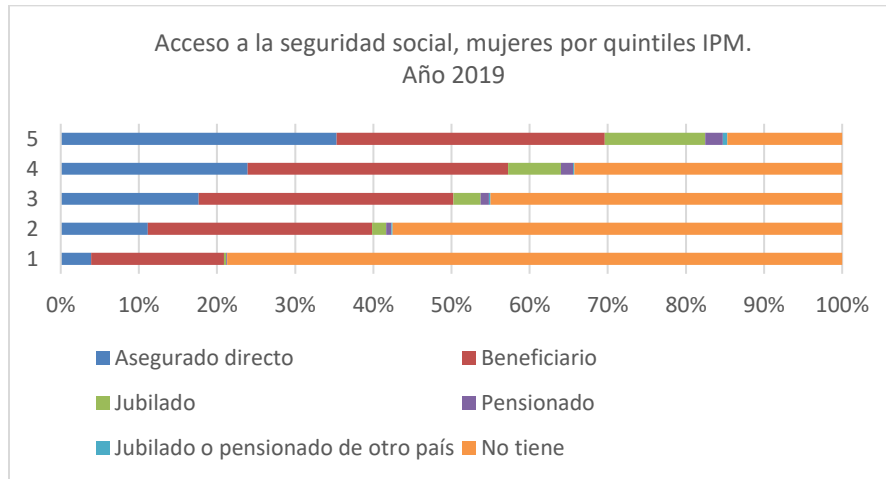
Las emisiones de gases de efecto invernadero han disminuido y la calidad del aire ha mejorado a raíz de las medidas de contención de los gobiernos frente a la pandemia por COVID-19, a consecuencia de la lucha por aplanar la curva de contagio de esta enfermedad. El alto en las actividades humanas ha permitido valorar la biodiversidad y la importancia de la acción colectiva coordinada para disminuir el costo social y económico de una pandemia que no conoce fronteras. Existe un claro paralelismo con la crisis climática: la mayor amenaza que enfrenta la humanidad a mediano y largo plazo. Por ello, esta es una oportunidad no para “regresar a la normalidad” porque como presenta este diagnóstico, “esa normalidad” no era suficientemente buena, este es el momento de dar un paso hacia el desarrollo humano sostenible e incluyente. Es el momento de abordar simultáneamente las crisis sanitarias, económicas y climáticas, al tiempo que se reducen las desigualdades, diseñando paquetes de estímulo económico para acelerar el cambio sistémico hacia una economía verde, anclados en soluciones basadas en la naturaleza, energía y transporte sin emisiones y creación de empleo.

Análisis de la situación de las mujeres en Panamá por quintiles de Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹³

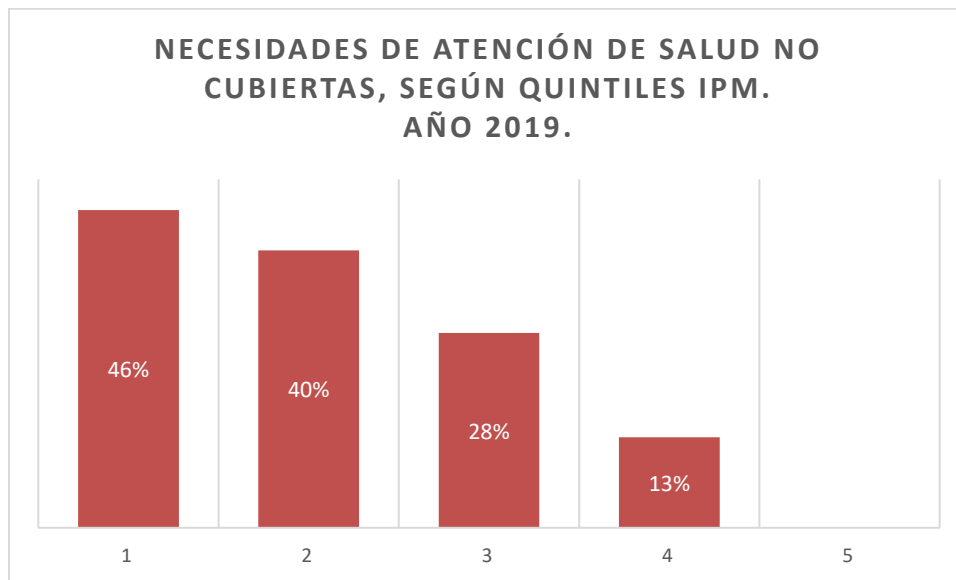
Para identificar grupos de características más homogéneas en el análisis y, a su vez, incluir un análisis de desigualdad; se construyeron quintiles, es decir 5 grupos de población, de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá, donde el quintil 1 representa el grupo más pobre, con mayores carencias en IPM y el quintil 5 es el menos pobre, o con menos carencias en IPM.

En el quintil 1, la seguridad social apenas cubre a un poco más del 20% de las mujeres.

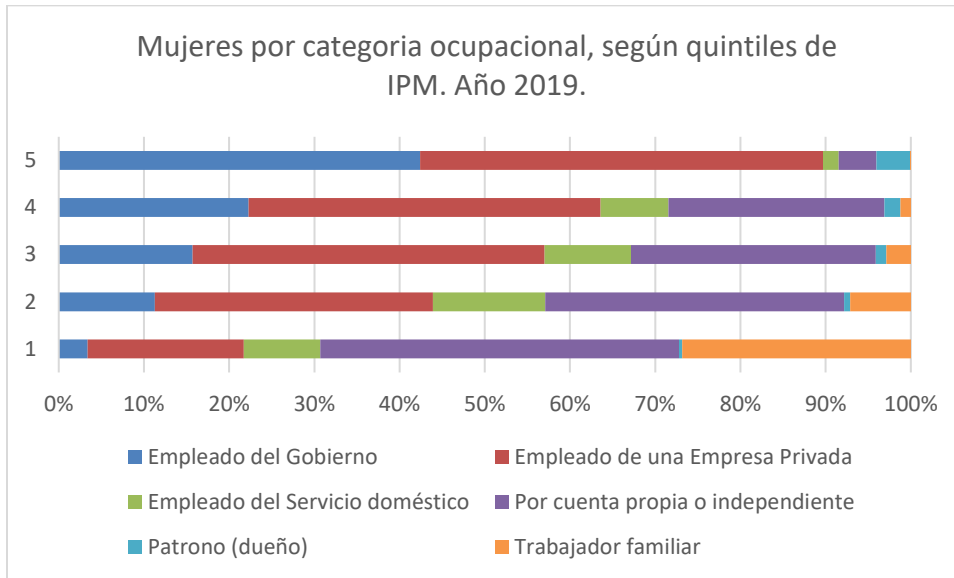
¹³ Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, marzo 2019. Instituto Nacional de Estadística y Censo.



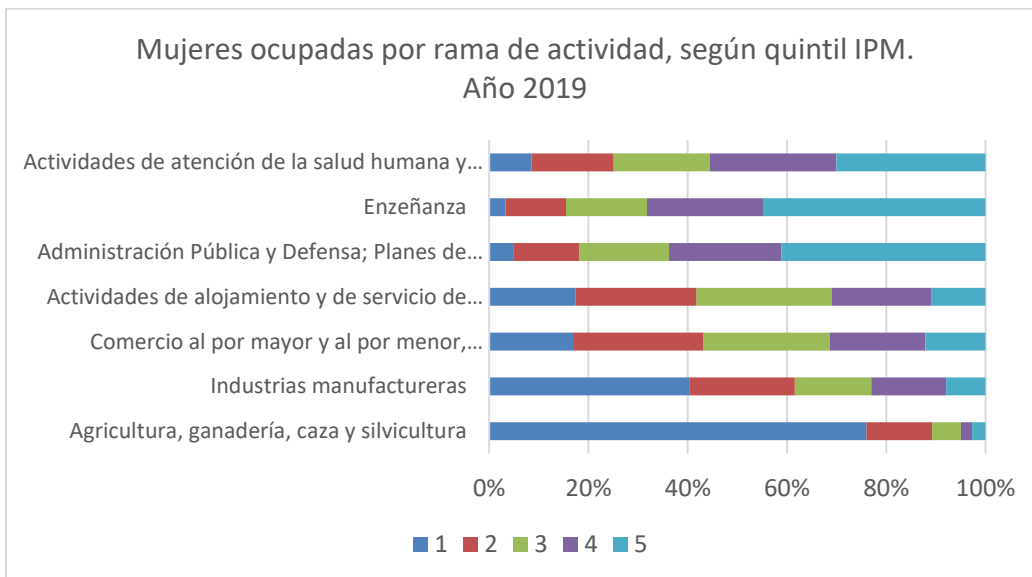
La brecha de acceso a la salud también difiere entre quintiles



Se aprecia el peso de las ocupaciones por cuenta propia, trabajadoras de empresa familiar y el servicio doméstico, especialmente en el quintil 1 y la mayor formalidad hacia el quintil 5.

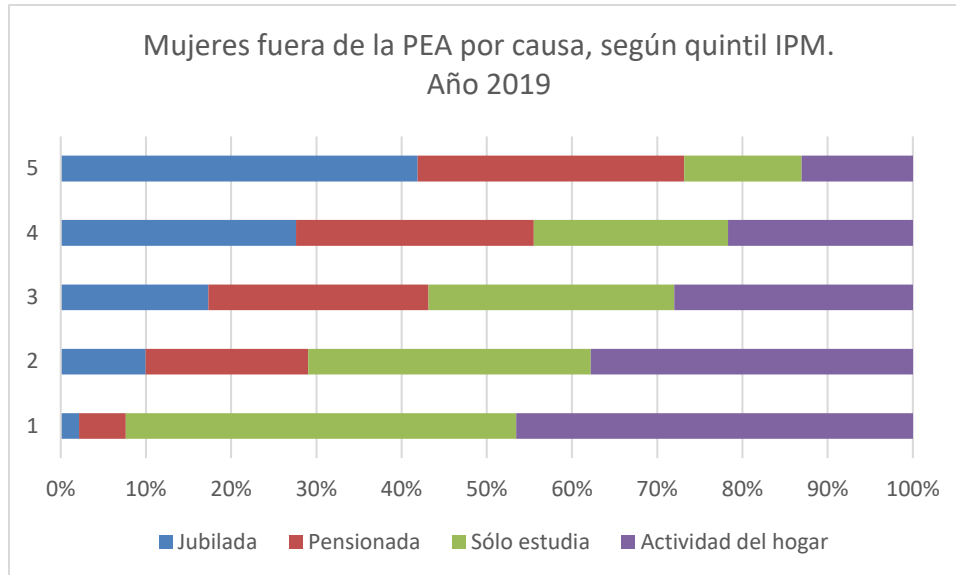


El quintil 1 está concentrado en la actividad agrícola e industrial (talleres, artesanía), en tanto los quintiles más altos en la administración pública, enseñanza y salud.

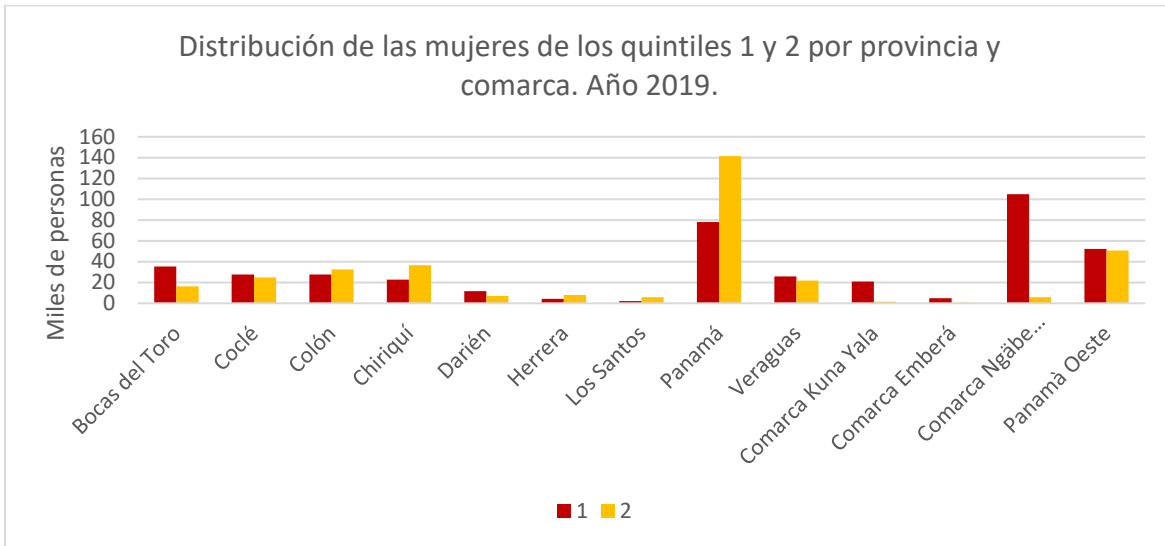


Entre las mujeres fuera de la Población Económicamente Activa (PEA), en cada quintil difieren las razones para no estar participando. En el quintil 1, principalmente es por la

educación o la actividad doméstica y en los quintiles altos por la jubilación o pensión, que marca la salida de la fuerza laboral.



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 1 y 2) en las provincias y comarcas. Por ejemplo, el quintil 1 tiene una alta presencia absoluta en la comarca Ngäbe Buglé, Panamá y Panamá Oeste, si bien están presentes en todas las áreas.



Este ejercicio podría llevarnos a recomendar una estrategia de atención multidimensional a las mujeres con mayores niveles de carencias, como forma de avanzar en la igualdad de género y la reducción de la pobreza.

En términos generales, el quintil con mayores carencias agrupa a la población que es prioritaria respecto a la educación, la salud, el ingreso, la seguridad alimentaria y la igualdad de género, por lo cual la medición multidimensional es un buen predictor de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, en múltiples áreas, por lo cual puede ser un recurso para priorizar áreas donde intervenir como sistema, con soluciones multidimensionales.

II. Recomendaciones generales para las políticas.

Se debe mencionar que se han establecido seis mesas¹⁴ que están trabajando para desarrollar soluciones a la crisis y post crisis (recuperación temprana). En la mesa de economía está conversando el gobierno con el sector privado, desde marzo 2020 (gremios empresariales agrupados en CONEP) y, por otro lado, con los trabajadores de

¹⁴ Los 6 temas de las mesas son: Salud, Seguridad, Comunicación, Economía, Trabajo Social y Ambiente.

los sindicatos. Se han diseñado 106 medidas económicas, 27 ya han sido ejecutadas, 50 están en evaluación para los próximos 45 días y 29 proyectos para cuando termine la crisis.

Más allá de la ruta hacia la reapertura gradual de comercios y actividades que anunció el gobierno, se debe avanzar hacia el desarrollo de mesas multisectoriales que reflejen temas como la sostenibilidad ambiental, con presencia de la ciencia, la tecnología y la academia en el diseño de soluciones apoyadas en la gobernanza ambiental y sobre todo procurando la inclusión de mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, población LGBTI y personas viviendo con VIH; estableciendo mesas para el dialogo social con presencia de la sociedad civil a nivel local. Además, se deben considerar las oportunidades reales de satisfacer los requerimientos de empleo con planes sostenibles de inversiones en energía renovable, edificios inteligentes, transporte público limpio, así como en repensar la estructura de aprovechamiento del recurso humano.

El apoyo a las políticas públicas debe anclarse en un concepto de pandemia evolucionado desde la respuesta a la crisis de brotes discretos hasta un ciclo integrado de preparación, respuesta y recuperación que tome en cuenta todos los sectores y a todos los niveles.

a. Principales efectos socioeconómicos

- ▶ Presión sobre el sistema sanitario: déficit de recursos.
 - ▶ Principalmente atendida con inversión pública, créditos y cooperación
 - ▶ Cuarentena para reducir el nivel de contagio a un rango manejable.
- ▶ Reducción del crecimiento económico.
 - ▶ Alto Impacto en MYPES.
- ▶ Disminución en los ingresos de personas y hogares.
 - ▶ Afectación sobre el consumo de alimentos, sobre todo alimentos saludables.
- ▶ Aumento del desempleo.
 - ▶ Sector informal.
 - ▶ Trabajadores por cuenta propia.
- ▶ Presión sobre las tareas de cuidado en los hogares y el acceso a servicios.

- ▶ Efectos diferenciados de la cuarentena y etapa post COVID-19 sobre hombres y mujeres.
- ▶ Seguridad alimentaria y nutricional.
 - ▶ Principalmente en grupos en situación de alta vulnerabilidad previa a la crisis, que en una alta proporción se encuentran en situación de pobreza.

b. Acciones económicas de corto plazo

Desarrollar una estrategia para **acelerar la inversión pública** orientada a aumentar la demanda interna, potenciando la producción local, favoreciendo la compra y distribución de bienes (recuperar la cadena de suministros).

- ▶ Compra de producción agropecuaria, promoviendo el reconocimiento de buenas prácticas y/o estándares de sostenibilidad ambiental y climática.
 - ▶ Plataforma tecnológica: desarrollar mercado virtual de bienes y servicios.
 - ▶ Refuerzo de la cadena de almacenamiento y distribución.
 - ▶ Desarrollar iniciativas de secado de frutas y vegetales por medio de la energía solar.
- ▶ Priorizar el financiamiento de empresas que tengan proyectos de impacto positivo en el medio ambiente, acción por el clima, enfocados en energías renovables, gestión integrada de residuos sólidos, sanidad, agua y construcción eficiente.
- ▶ Créditos con garantía del estado para las MYPES y empresas lideradas por mujeres.
- ▶ Subsidio al empleo y líneas de crédito en empresas medianas y grandes.
- ▶ Bono de desempleo a trabajadores por cuenta propia, condicionado al registro en la Caja de Seguro Social.
- ▶ Planificar retorno paulatino de las actividades productivas.
- ▶ Aprobación de ley de moratoria que incluya el pago de servicios públicos, o el desahucio a personas afectadas por la emergencia y la cuarentena.

c. Acciones económicas de mediano plazo

Elaborar un análisis situacional con el objetivo de identificar cuáles han sido todos los puntos críticos que se han manifestado en el actual modelo productivo y financiero, para ser usado como base para las propuestas en el mediano plazo.

Aumentar la resiliencia de los ecosistemas, la alimentación y los medios de vida rurales por medio del fortalecimiento y desarrollo del nexo agro, ambiente y energía, a través de soluciones basadas en la naturaleza que incrementen la resiliencia del sistema productivo nacional y asegurar los medios de vida de las áreas rurales.

Intensificar el despliegue de la energía renovable y la eficiencia energética pueden incrementar significativamente la cantidad de puestos de trabajo estables asociados al sector energético por medio de:

- ▶ Ensamblaje de tecnologías.
 - ▶ Explotación de la industria del cobre asociado al desarrollo de tecnología local para paneles solares térmicos donde el 100% del ensamblaje sea para sistemas de calentamiento solar de agua. Equipos de utilización del frío solar para aires acondicionados puede efectuarse a nivel local.
 - ▶ Aprovechamiento de las ventajas logísticas del país para atraer la inversión extranjera y efectuar el ensamblaje de las partes de los carros eléctricos.
 - ▶ Solo con la implementación de su potencial para energía solar térmica se puede generar 11,500 nuevos puestos de trabajo al 2050. El potencial de Generación Solar Distribuida (PV) es aún mayor.
 - ▶ Desarrollo de servicios asociados a las Energías Renovables.

Impulsar **proyectos de inversión pública en infraestructura social** donde persiste una brecha, principalmente en salud y educación, de esta manera se aprovecharía su efecto multiplicador sobre el empleo e ingreso principalmente en territorios y poblaciones fuera del área donde tradicionalmente se ha concentrado la inversión pública. Incluir criterios de sostenibilidad ambiental y adaptación a los territorios.

- ▶ Para **las pequeñas y medianas empresas** debe considerarse una estrategia de desarrollo de mercados que comprenda desarrollo de capacidades, fondos de garantías para acceso a préstamos blandos y registro como proveedores del

estado. Los incentivos a las MIPYME deberán ser condicionado a dos aspectos: la deslocalización en el interior del país y la producción de bienes y servicios no tradicionales. También se incentivará la creación de clústeres productivos.

- ▶ Para el **sector agropecuario** se debe dar apoyo financiero a pequeños productores, exenciones fiscales a **MIPYME** y políticas comerciales que garanticen la reactivación de la cadena de valor agrícola y alimentaria ya que serán parte fundamental de la respuesta a la crisis. Además, se debe asegurar la transferencia de conocimientos, tecnologías e información de acceso a mercados.
- ▶ Proveer asistencia técnica a los **pequeños y medianos productores** agrícolas, pesqueros, acuícolas, ganaderos, y pequeños y medianos agroindustriales, que aportan una alta proporción de los alimentos básicos para el consumo nacional.
- ▶ Se debe desarrollar una visión de sistema agroalimentario, lo cual involucra toda la cadena de valor, incluyendo la distribución final. El apoyo financiero necesario, para pequeños y medianos productores debe ser condicionado en los **planes agroalimentarios nacionales** y locales, con un enfoque medio ambiental y de desarrollo sostenible. Uno de los objetivos a lograr una mayor soberanía alimentaria en el país. En el proceso de planificación se debe promover el desarrollo de investigaciones, la transferencia de conocimientos y tecnologías, asegurando el acceso del sector primario de la economía a las redes digitales.
- ▶ **Garantizar un aire limpio y mejor salud a través de la movilidad eléctrica.** Se cuenta con una estrategia de movilidad eléctrica aprobada en 2019 que tiene como meta al 2030 que entre 10-20% de la flota vehicular sean vehículos eléctricos privados, entre el 25-40% de las ventas de vehículos privados sean eléctricos, entre el 15-35% de los autobuses de las flotas de concesiones autorizadas sean eléctrico y que entre el 25-50% de los vehículos públicos sean eléctricos. La implementación de la estrategia generará mejores condiciones de salud para la población.
- ▶ **Fortalecer la resiliencia económica** del país aumentando las inversiones en acciones de preparación para futuras pandemias e invirtiendo en la planificación multisectorial para que sea una respuesta y recuperación integral.

d. Protección Social: corto plazo

- ▶ **Reforzar el sistema de protección social** para ofrecer en primera instancia ayuda temporal coordinada, eficaz y coherente de emergencia a la población identificada como prioritaria en situaciones de vulnerabilidad: procurando la inclusión de mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiados; por sufrir un alto impacto como consecuencia de esta crisis: zonas con alto IPM, beneficiarios de transferencias del Estado y que no cuentan con seguro social. Monitorear la no discriminación por identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, condición de salud, etc.
- ▶ Desarrollo de una **estrategia comunitaria de detección de necesidades** y respuesta, así como detección de casos y atención sanitaria, que responda a la crisis en sectores remotos y en mayor riesgo si se incrementa el contagio.
- ▶ Incluir el **diseño de una estrategia multisectorial y multi actor** que incluya al sector privado, bancos, cooperantes, academia, ONG, y organizaciones comunitarias para acompañar, ofrecer estrategias y recursos y validar el proceso. Dicha estrategia debe tener un enfoque de territorialidad que incluya gobiernos e instituciones locales, regionales y nacionales.
- ▶ Iniciar un **sistema de información a nivel de corregimientos** al momento de entrega de bonos o alimentos, con aplicaciones libres para celulares. Registro en base a cédula (jefe/a de hogar y miembros) y test de preguntas de control (*proxy mean test*) que genera un perfil de entrada, lo que quedaría condicionado a la verificación de información.
- ▶ Para asegurar los **medios de vida a mujeres trabajadoras formales e informales y jefas de hogar** será necesario gestionar un bono por desempleo de 1 a 3 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.

- ▶ Poner en marcha un **sistema de alerta temprana de conflictos** a nivel territorial que permita generar y monitorear información para anticipar escenarios de conflicto social, con el fin de prevenirlos y asegurar que las demandas sociales puedan ser canalizadas y atendidas de manera oportuna e integral mediante el diálogo.
- ▶ Gestión y **articulación de los registros de beneficiarios** de los programas de protección social con los registros de agricultores familiares y organizaciones de productores que permitan establecer una atención diferenciada. Poner en marcha un sistema de protección social en caso de doble afectación de la población en situación de vulnerabilidad (COVID-19, más el impacto de eventos de origen climático o geofísicos).

e. Protección Social: mediano plazo.

- ▶ Promover y adaptar los **programas de compras públicas de alimentos** de la agricultura familiar y crear los mecanismos habilitantes.
- ▶ Apoyar a los **agricultores familiares**, con la adecuación de las normas de compra de las instituciones para poder comprarle la producción para los programas de alimentación del Gobierno Nacional, como alimentación escolar (Estudiar sin Hambre), Panamá Solidario, hospitales, etc.
- ▶ Promover el **acceso de los agricultores familiares al crédito** (diferenciado o subsidiado), a tecnología mediante servicios de asistencia técnica y extensión rural, a capacitación y organización (gremial, asociativa, cooperativa) y el acceso a mercados, a través de una nueva institucionalidad y articulación intersectorial.
- ▶ Fomentar el **uso de plataformas y aplicaciones de comercio electrónico** de alimentos y otras medidas que permitan reducir el impacto del distanciamiento social favoreciendo cadenas con un menor número de intermediarios entre productores, comercios pequeños y medianos en los barrios y consumidores.
- ▶ Asimismo, sería oportuno vincular los programas de protección social con **programas de inclusión productiva** que proporcionen apoyo a estos hogares vulnerables para desarrollar actividades generadoras de ingresos (capital semilla,

asistencia técnica, acceso a microcréditos, alfabetización digital, etc.), garantizando la integración de políticas que aborden conjuntamente las decisiones ambientales, económicas y sociales.

- ▶ Incluir una estrategia de **capacitación y fortalecimiento de capacidades** organizacionales de los colectivos identificados como prioritarios: jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas y afrodescendientes, personas viviendo con VIH, solicitantes de la condición de refugiado, refugiados, personas con discapacidad y adultos mayores, en primera instancia.
- ▶ Apoyar **campañas de información con y para los pueblos indígenas** (y otros grupos en riesgo como solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y migrantes) sobre la pandemia, proporcionándoles información sobre medidas preventivas en idiomas indígenas y a través de líderes comunitarios, autoridades tradicionales y representantes para garantizar que la información sea accesible y culturalmente apropiada.
- ▶ **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.
- ▶ Levantamiento **del diagnóstico y costeo de un sistema integral de cuidados**, promoviendo un diálogo multi actores y multi sectores, para promover que la política de cuidados sea parte de un sistema de Protección Social Integral.
- ▶ Asegurar la **inclusión de las visiones y las necesidades de los pueblos indígenas** en los programas y esfuerzos de ayuda para responder a la pandemia. Esto significa también promover el diálogo entre las instituciones estatales e instituciones de los pueblos indígenas para asegurar que sus visiones y necesidades sean consideradas con miras a lograr un balance entre las preocupaciones de salud pública y la de salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

- ▶ El **acceso a la atención sanitaria, incluida la salud sexual y reproductiva**, es un derecho fundamental. Los Estados tienen la obligación de garantizar que las mujeres y las adolescentes indígenas gocen de un acceso equitativo a los servicios sanitarios. Considerando también que un porcentaje de los casos de COVID-19 requiere de atención especializada en salud e instalaciones de mayor complejidad, no disponible en las áreas comarcales, lo que implica elaborar un plan de evacuación de los enfermos con complicaciones y pacientes más vulnerables.

f. Protección Social: largo plazo

- ▶ Se debe fortalecer la **gestión de los programas sociales a nivel municipal** (identificación de necesidades, administración de beneficios y sistema de seguimiento de beneficiarios) y el fortalecimiento de un sistema de protección social que incluya servicios de cuidado (infancia, adultos mayores, personas con discapacidad y víctimas de violencia doméstica o personas auto identificadas en riesgo de sufrir violencia doméstica o cualquier otro tipo de violencia), incluyendo un seguro de desempleo para término o cese temporal de actividades. Este proceso debe ser gradual, basado en un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales locales.
- ▶ Asignación de la **inversión pública en infraestructura y fomento productivo** de forma equitativa utilizando el Índice de Desarrollo Humano, para favorecer un desarrollo territorialmente balanceado e incluyente.
- ▶ Incluir beneficios a la **población joven estudiando**, cuyas familias se han visto impactadas por la pandemia y se encuentran en situación de no poder seguir con sus estudios, a través de nuevos programas de becas, en alianzas entre el sector privado y el INADEH.
- ▶ Fortalecer las **economías locales y formas de vida tradicionales** en el contexto de las políticas y programas de socorro y recuperación (i.e. acceso a los mercados, apoyando sus iniciativas y cooperativas), como medios para mantener a sus comunidades y asegurar la resiliencia y la autosuficiencia dentro y fuera de las comarcas.

III. Áreas de posible apoyo del Sistema de las Naciones Unidas.

- ▶ **Promover y apoyar la recopilación de datos** por medios virtuales y dispositivos tecnológicos, sobre el impacto de la epidemia por COVID-19, según género, etnia, ciclo de vida, pertenencia a grupos de la comunidad LGBTI, personas viviendo con VIH, condición migratoria y necesidades de protección, a fin de permitir el análisis del impacto diferenciado en grupos prioritarios para orientar las políticas de respuesta y recuperación ante la emergencia.
- ▶ Apoyar en **procesos de digitalización de trámites**, procesos, universalizar el acceso a Internet.
- ▶ Promover y apoyar el análisis de la información de coyuntura y **desarrollo de escenarios prospectivos**: impulsando procesos de revisión y reformulación de programas y políticas públicas desde un enfoque de inclusión.
- ▶ Apoyar la **agilización de adquisiciones públicas** en temas prioritarios y entrega de ayudas.
- ▶ Elaborar **indicadores de vulnerabilidad** para la asignación de la ayuda a las familias.
- ▶ Diseñar aplicación de ficha social local y base de datos abierta para su uso en los municipios.
- ▶ **Desarrollar campañas de comunicación** para el cambio social y de conductas como el lavado de manos, distanciamiento físico, entre otras para prevenir el COVID-19, y a su vez, para divulgar información oficial sobre COVID-19 y relacionadas a la fase de recuperación temprana, así como apoyar en la mitigación de la divulgación de noticias falsas (*infodemic*), incluyendo en idiomas de pueblos indígenas, para audiencias de jóvenes y adultos mayores como públicos meta prioritarios.
- ▶ Facilitar y dar asistencia técnica para que **los riesgos y oportunidades climáticas se incorporen al sistema financiero**, así como a todos los aspectos de la formulación de políticas públicas y la infraestructura.
- ▶ Apoyar la **inclusión financiera en áreas rurales e indígenas**, a través de cooperativas y la bancarización impulsando la banca móvil.
- ▶ Consolidar **estrategias en el nivel local que garanticen la seguridad alimentaria** con la promoción de redes de intercambio de semillas, productos, buenas prácticas, huertos familiares y comunitarios, fomentando la conservación de la biodiversidad, producción sostenible y climáticamente adaptada; haciendo

énfasis en la producción local, mejorando las condiciones de empleo y salarios agrícolas justos.

- ▶ Cooperación técnica en el desarrollo de una hoja de ruta que le permita al país efectuar una reactivación económica basada en un análisis comparativo para la descarbonización de la economía.
- ▶ Desarrollo de un marco de recuperación que se base en un enfoque holístico con participación multisectorial, que tome en cuenta el riesgo sistémico y el ciclo integrado de prevención, preparación, respuesta y recuperación. Ese marco de cooperación tendría que construirse sobre los marcos existentes como los ODS; el Acuerdo de Paris y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

ANEXOS

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN
EJECUCIÓN PRELIMINAR DEL PRESUPUESTO MODIFICADO DE FUNCIONAMIENTO E
INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, SIN TRANSFERENCIAS INTERINSTITUCIONALES
AL 31 DE MARZO DE 2020
(En Millones de Balboas)**

Detalle	Funcionamiento				Inversión			
	Ley	Modificado	Ejecutado *	Ejecución (%)	Ley	Modificado	Ejecutado *	Ejecución (%)
Sector Público No Financiero	14,574.8	14,555.9	4,163.2	28.6%	3,708.4	3,690.4	563.7	15.3%
Gobierno Central	8,663.4	8,646.8	3,076.0	35.6%	2,017.6	2,031.2	396.7	19.5%
Asamblea Nacional	97.6	106.6	27.2	25.5%	2.0	7.3	1.9	25.9%
Contraloría General de la República	142.3	142.3	22.7	16.0%	4.0	4.0	0.1	1.7%
Presidencia de la República	207.5	206.9	43.5	21.0%	314.7	445.9	126.3	28.3%
Ministerio de Relaciones Exteriores	64.2	64.4	12.3	19.0%	2.8	2.8	0.0	0.3%
Ministerio de Educación	1,596.8	1,596.9	323.5	20.3%	200.2	200.4	9.1	4.5%
Ministerio de Comercio e Industrias	30.6	30.6	6.7	22.0%	1.7	1.7	0.3	18.3%
Ministerio de Obras Públicas	34.4	34.4	7.0	20.3%	526.2	526.3	72.3	13.7%
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	67.1	67.1	14.4	21.4%	55.4	55.4	29.9	54.0%
Ministerio de Salud	1,132.0	1,143.0	312.8	27.4%	200.5	104.9	10.9	10.4%
Ministerio de Trabajo y Des. Laboral	40.7	41.0	8.7	21.1%	5.3	5.4	0.5	9.8%
Minist. de Vivienda y Ord. Territorial	18.1	18.1	4.0	22.1%	200.5	200.5	63.1	31.5%
Ministerio de Economía y Finanzas	582.2	551.8	32.5	5.9%	105.2	73.1	1.1	1.5%
Ministerio de Gobierno	92.9	93.1	31.4	33.8%	25.9	25.9	0.5	1.8%
Ministerio de Seguridad Pública	723.1	727.0	194.5	26.8%	30.2	32.8	7.0	21.3%
Ministerio de Desarrollo Social	30.0	30.0	6.0	20.0%	256.6	257.5	65.4	25.4%
Tribunal Administrativo Tributario	3.0	3.0	0.6	18.5%	-	-	-	-
Ministerio de Ambiente	33.4	33.0	7.5	22.8%	21.7	22.1	3.3	14.8%
Ministerio de Cultura	29.5	29.5	6.0	20.3%	36.5	36.7	1.9	5.2%
Órgano Judicial	156.2	156.2	42.4	27.2%	10.7	10.7	1.8	17.0%
Procuraduría General de la Nación	152.4	152.4	38.3	25.1%	7.1	7.1	1.1	14.8%

Procuraduría de la Administración	6.2	6.2	1.5	24.4%	0.2	0.2	0.0	6.8%
Tribunal Electoral	94.7	94.5	21.3	22.5%	9.3	9.5	0.1	1.4%
Fiscalía General Electoral	4.5	4.5	1.0	22.8%	0.1	0.1	0.0	1.8%
Tribunal Adm. de la Función Pública	2.2	2.2	0.0	0.0%	-	-	-	-
Otros Gastos de la Administración	38.1	38.1	10.1	26.4%	-	-	-	-
Tribunal de Cuentas	3.5	3.5	0.9	24.3%	0.2	0.2	0.0	17.9%
Fiscalía General de Cuentas	3.0	3.0	0.8	25.6%	0.1	0.1	0.0	19.7%
Defensoría del Pueblo	5.5	5.5	1.2	22.8%	0.4	0.4	0.1	17.1%
Servicio de la Deuda Pública	3,271.6	3,261.8	1,897.2	58.2%	-	-	-	-
Resto del Sector Público No Financiero	5,911.4	5,909.1	1,087.2	18.4%	1,690.9	1,659.2	167.0	10.1%

Fuente: Información del Consolidado de SIAFPA. MEF

* Ejecutado = suma del Gasto Devengado y el Pasivo Contingente.

Nota: Toda la información contenida en este informe es preliminar.

BALANCE FISCAL PRELIMINAR OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (En millones de Balboas)

Detalle	Diciembre 2019	Diciembre 2018	Diferencia 2019 vs 2018	
	Preliminar 1	Preliminar 2	Absoluta 3= (1-2)	Relativa 4=2/1
Ingresos Totales	8,423.3	9,010.3	-587.0	-6.5%
Ingresos Corrientes	8,413.3	8,990.8	-577.5	-6.4%
1. Tributarios	5,499.8	5,918.2	-418.4	-7.1%
Directos ^{1/}	2,962.3	3,305.4	-343.1	-10.4%
Indirectos ^{2/}	2,537.5	2,612.8	-75.3	-2.9%
d/c Documentos fiscales	154.8	240.0	-85.2	-35.5%
2. No Tributarios ^{3/}	2,913.4	3,072.6	-159.2	-5.2%
Ingresos de Capital	10.0	19.5	-9.5	-48.7%
Donaciones	0.0	0.0	0.0	#jDIV/0!
Gastos Totales	10,928.1	11,081.6	-153.5	-1.4%
Gastos Corrientes	7,406.3	7,265.7	140.6	1.9%
Servicios Personales ^{A/}	3,210.3	3,120.2	90.1	2.9%
Bienes y Servicios ^{B/}	666.1	779.5	-113.4	-14.5%
Transferencias ^{C/}	2,125.7	2,117.3	8.4	0.4%
d/c Documentos fiscales	154.8	240.0	-85.2	-35.5%
Intereses de la Deuda	1,258.4	1,148.3	110.1	9.6%
Otros	145.8	100.4	45.5	45.3%
Ahorro Corriente	1,007.0	1,725.1	-718.2	-41.6%
% del PIB	1.5%	2.65%	-1.1%	
Ahorro Total (Ing. Totales menos Gastos Corrientes)	1,017.0	1,744.6	-727.7	-41.7%
% del PIB	1.5%	2.68%	-1.2%	
Gastos de Capital ^{D/}	3,521.8	3,815.9	-294.2	-7.7%
% del PIB	5.3%	5.86%	-0.6%	
Balance Primario	-1,246.4	-923.0	-323.4	35.0%
% del PIB	-1.9%	-1.42%	-0.4%	
Balance Total	-2,504.8	-2,071.3	-433.5	20.9%
% del PIB	-3.75%	-3.18%	-0.6%	

Fuente: CGR, Superintendencia de Bancos de Panamá, BNP, CA, Entidades Descentralizadas, MEF.

PIB Preliminar 2018 = B/. 65,128 millones
 PIB Nominal Proyectado 2019 = B/. 66,866 millones
 1/ Contiene Interes Preferencial por B/.76.2 millones
 2/ Contiene Gas por B/.78.6 millones

Proyectos de Inversión en Periodo de Desembolso (En Millones de Dólares US)

Institución Ejecutora		Sector / Proyecto	Monto	% Presupuesto Ejecutado
Fuente				
		Ambiente, Agua y Saneamiento	\$1,323.05	
BID	MINSA	Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá	\$30.00	95.00%
BID	CONADES	Programa Unificado Desarrollo Sostenible del Sector de Agua Potable y Saneamiento en las Provincias	\$50.52	95.00%
BID	CONADES	Programa Unificado Desarrollo Sostenible del Sector de Agua Potable y Saneamiento en las Provincias	\$54.63	97.00%
BID	IDAAN	Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Fase I	\$40.00	100.00%
BID	CONADES/IDAAN	Programa de Multifase de Agua Potable Fase II (3002/OC)	\$54.00	63.00%
BIRF	IDAAN	Proyecto de Mejora del Agua y Tratamiento de Aguas en Panamá Metro	\$25.00	100.00%
CAF	IDAAN	Programa de Inversiones para el Sector de Agua Potable (7532)	\$61.73	100.00%
CAF	MIAMBIENTE	Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas (5348)	\$18.40	86.00%
CAF	MINSA	Programa de diseño y construcción del Sistema Colector/CAF (8468)	\$103.77	82.00%
CAF	IDAAN	Programa de Acueducto y Alcantarillado Nacionales (PAYSAN-8686)	\$100.00	54.00%
CAF	IDAAN	Saneamiento de la Bahía de Panamá II Módulo Planta Tratamiento de aguas residuales/CAF (9238-9239)	\$110.00	25.00%
CAF	MINSA	Saneamiento de la Bahía de Panamá III Etapa de redes de alcantarillados en San Miguelito y Panamá Norte/CAF (9236)	\$30.00	75.00%

BID	MINSA	MINSA-Fondo/Saneamiento de la Bahía/BID (3506/CH)	\$50.00	33.00%
BID	MINSA	MINSA/Saneamiento de la Bahía/BID (3506/OC)	\$60.00	46.00%
BID	MINSA	Saneamiento de Arraiján/BID (3799/OC)	\$150.00	1.00%
CAF	MINSA	Redes de Alcantarillados/CAF (9482)	\$45.00	61.00%
CAF	MINSA	Agua Residuales Burunga (9854)	\$95.00	29.00%
BID	SENACYT	Innovación Inclusión Social (3692)	\$30.00	48.00%
BIRF	MINSA	Saneamiento de la Ciudad Panamá Oeste/BIRF (8708)	\$65.00	1.00%
AECID	MINSA	Panamá Oeste Planta de Tratamiento/BEI (84465)	\$50.00	62.00%
BCIE	MINSA	Saneamiento de la Ciudad Panamá Oeste	\$100.00	0.00%
Educación			\$200.00	
BID	MEDUCA	Proyecto de Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes	\$30.00	100.00%
BID	MEDUCA	Proyecto de Innovación en la Infraestructura Escolar (2734/OC)	\$70.00	93.00%
CAF	MEDUCA	Programa de Infraestructura Educativa (8548)	\$100.00	51.00%
Educación y Cultura			\$75.00	
CAF	MINPRE	Proyecto ITSE (9852)	\$75.00	43.00%
Fortalecimiento del sector público			\$104.20	
BIRF	MEF	Proyecto de Asistencia Técnica Para la Mejora la Eficiencia del Sector Público/BIRF (8016)	\$55.00	79.00%
BID	MEF	Programa de fortalecimiento de la gestión fiscal	\$27.20	97.00%
BID	AIG	Panamá en Línea (3683/OC)	\$22.00	49.00%
Infraestructura para el desarrollo			\$90.00	
BID	MOP	Programa Multifase de Infraestructura Vial del PPP (1785/OC)	\$70.00	90.00%
BID	MINPRE	Electrificación Rural II/ (3165/OC)	\$10.00	100.00%
BID	MINPRE	Electrificación Rural II (3166/CH)	\$10.00	81.00%
Salud			\$140.00	
BID	MINSA	Programa de fortalecimiento de Redes Integrales de Salud (3615/OC)	\$140.00	58.00%
Trabajo y Bienestar Social			\$160.00	
BIRF	MIDES	Proyecto de sistema de protección e inclusión social/BIRF (8532)	\$60.00	5.00%

BID	MINSA	Programa de mejoramiento de la equidad y fortalecimiento	\$50.00	100.00%
BID	MIDES	Programa de inclusión y Desarrollo Social (3512/OC)	\$50.00	22.00%
			\$2,092.25	

Beneficiarios de Transferencias Monetarias condicionadas. Años 2018 y 2019.

Área	120 a los 65		Red de oportunidades		Ángel Guardian		Senapan	
	2018	2019*	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Bocas del Toro	2554	2500	3007	3030	861	840	419	410
Coclé	14175	13460	4496	3950	1601	1650		
Colón	6450	6130	1249	1090	1130	1150	373	350
Chiriquí	21348	20520	2724	2490	3634	3630	162	150
Darién	2366	2280	1758	1840	373	400		
Herrera	8533	8210	1023	850	784	830	107	100
Los Santos	7725	7530	421	370	827	890	112	110
Panamá	25601	38920	1893	4290	4886	7270	213	180
Veraguas	17254	16920	3731	3270	1721	1790	2229	2150
C. Guna Yala	1948	1920	2773	1800	125	120		
Comarca Kuna de Madungandí			629					
Comarca Kuna de Wargandí			253					
C. Emberá	687	690	1408	1160	146	150		
C. Ngäbe Buglé	6509	6500	19276	16490	464	490	5263	5140
Panamá Oeste			2137		2199			
Total, beneficiarios	115150	125580	46778	40630	18751	19210	8878	8590

Fuente: Memoria 2018 y 2019, MIDES

* cifras redondeadas en la Memoria del 2019.



COVID-19 RESPUESTA

Este documento fue elaborado con la colaboración técnica de las siguientes agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas en Panamá



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

