

Estrategias para superar los impactos del COVID-19 en Panamá

Luis Carlos Herrera
Paul Antonio Córdoba
Markelda Montenegro
Virginia Torres-Lista
Abdel Solís-Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Este Policy Brief, se sustenta en el estudio Análisis Socioeconómico de las Medidas Adoptadas para Enfrentar el COVID-19 en Panamá. Esta pandemia del COVID-19, es una de los peores en los últimos siglos, produjo millones de pérdidas de vidas humanas y económicas, impactando a la población mundial y ampliando las brechas de desigualdad social en Panamá.

Al inicio de la crisis sanitaria, nuestro gobierno articula y coordina el trabajo interinstitucional, con el apoyo de distintos sectores, para ofrecer respuestas a la población más vulnerable frente al COVID-19, realiza la declaratoria de emergencia, adopta distintas normativa para aplicar medidas sobre la prestación de servicios públicos y privados, cierres de empresas, centros educativos, movilidad, de carácter tributario, laboral, Programa Panamá Solidario, apoyo a las actividades económicas basada en servicios.

El estudio señala que las medidas sustentadas en evidencia científica, concertadas, priorizando recursos y mayor inversión en favor del desarrollo humano sostenible, permitirá superar los problemas del nuevo escenario social, político, económico, ambiental y financiero que deja el COVID-19.

El principal problema para todos antes de la pandemia, es la deuda social con los grupos más vulnerables, para tener acceso de calidad a la salud, educación, empleo decente, vivienda, agua, infraestructura pública, a servicios básicos, así como la poca inversión en las ciencias y falta de conocimiento científico sobre el nuevo virus, las secuelas de la enfermedad del COVID-19 y sus impactos en todos los ámbitos, para las personas y en la sociedad.

El problema actualmente, es cómo superar los graves y complejos efectos de la pandemia del COVID-19.

ASPECTOS RELEVANTES QUE TENEMOS QUE RECONOCER Y RESOLVER



- Que las políticas públicas que se han venido aplicando en las últimas décadas, no han logrado resolver las necesidades básicas de la población, profundizándose la desigualdad social, exclusión y pobreza.
- Que los planes de desarrollo de cada gobierno, que se formulan sin participación ciudadana, involucrando a los distintos sectores y sin evidencia científica que la sustente, han fracasado.
- Que los conocimientos científicos, los beneficios de la ciencia, la tecnología, la investigación colaborativa y multidisciplinaria, han demostrado su potencial para resolver situaciones de crisis.
- Que para lograr el desarrollo humano sostenible y enfrentar futuras crisis como el COVID-19, una fortaleza es incorporar asesores científicos en la toma de decisiones, coordinar y articular esfuerzos interinstitucionales, los aportes de la sociedad civil y ejecutar programas exitosos de otras gestiones de gobierno, un ejemplo ha sido el éxito del programa de vacunación.

EL COVID-19 Y EL NUEVO ESCENARIO SOCIOECONÓMICO

No existen antecedentes, ni fórmulas mágicas para establecer todo lo que se requiere para la recuperación socioeconómica y psicosocial Post COVID-19, es un nuevo escenario en la que todos aprendemos; como personas, sociedades y gobierno, donde el saber científico multidisciplinario viene a dar respuestas a las relaciones interpersonales, familiares, profesionales, comerciales, patronales, los servicios públicos, los programas de protección social; cómo identificar las prioridades en las políticas públicas, y avanzar en cerrar brechas de desigualdad social, marginación y pobreza.

COVID19-058

IMPACTOS EN NIÑOS Y ADOLESCENTES

Se adoptan medidas extraordinarias en salud pública

El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró la enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia y dos días después, el Consejo de Gabinete aprueba la Resolución No 1 de 13 de marzo de 2020, que declara el Estado de Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19, en concordancia con la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 que aprueba el Código Sanitario.

La integración del Sistema de Salud para preservar la vida de la población fue inmediata.

Fuimos el tercer país de la región que más pruebas realizó por millón de habitantes, permitiendo la detección temprana de contagiados y previniendo decesos. Se realizó inversiones en salud, con Equipo de Protección Especial (EPP), equipamiento con ventiladores mecánicos, monitores, camas de terapia intensiva, habilitación de áreas en todos los hospitales a nivel nacional y la construcción del Hospital Integrado Panamá Solidario con alta tecnología de punta, así como una coordinación y seguimiento de las terapias con el personal de salud de cuidados intensivos de hospitales públicos y privados, instruyendo y asesorando según las evidencias científicas y las recomendaciones de la OMS/OPS.

Como resultado del aumento de casos de COVID-19, se decide en el tema económico el cierre de empresas, la suspensión de contratos y terminación de las relaciones laborales, la exclusión de trabajadores y sus dependientes de los servicios de seguridad social, que produce el aumento de la informalidad, la imposibilidad de cubrir compromisos bancarios y familiares, que adicionan nuevos pobres a los existentes.

EDUCACIÓN A DISTANCIA

Panamá fue el país en la región que permaneció el mayor tiempo con escuelas cerradas

El tema educativo es uno de los más importantes en cualquier sociedad, durante la pandemia del COVID-19, se hizo patente con la no presencialidad la desigualdad social entre la educación pública y privada un retroceso en el cumplimiento de la agenda 2030 y el

Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad que sumado a problemas estructurales en materia educativa impacta en el desarrollo del país, los datos nos hablan.

La educación no presencial, tropezó con el muro de la **desigualdad social** estableciendo una marcada diferenciación de la calidad educativa pública y privada, rural y urbana, siendo una de las **dificultades más grande la conectividad de Internet para recibir las clases a distancia**. Según la tercera encuesta telefónica de hogares del INEC (junio, 2021).

- El 69% de los niños y niñas de hogares de nivel socioeconómico bajo utilizan el celular para recibir clases a distancia.
- Solo 3 de cada 10 estudiantes en escuelas públicas interactuó varias veces con sus docentes versus 7 de cada 10 en escuelas privadas.

Entre las **consecuencias**, se **deteriora la calidad del aprendizaje**, especialmente en lecto escritura, debilidades en las materias de ciencia y matemáticas, la deserción escolar y los fracasos. Por su parte, organismos internacionales como UNICEF, BID, UNESCO, PNUD, CEPAL, analizaron el impacto del confinamiento y educación virtual para la niñez, llegando a determinar que las repercusiones se tendrán durante toda su vida, ya que al ser desvinculados del proceso de socialización secundario -relaciones con sus amigos y compañeros de sus centros educativos- suelen ser más retraídos y con dificultades en temas relacionados a la comunicación. Superar esto se convierte en un gran desafío para recuperar los niveles existentes antes de la pandemia.



COVID19-058

ESTRATEGIAS DE GOBIERNO

Las alianzas con entes privados y ONG contribuyeron a facilitar el acceso a una educación a distancia

El Ministerio de Educación (MEDUCA), adoptó la Normativa Operativa para el Apoyo Educativo en la Modalidad a Distancia “conéctate a tu estrella”. (MEDUCA, 2020).

- Suscribió convenios con medios de comunicación social (mayo del 2020), poniendo a disposición de los estudiantes 8 canales de televisión, entre ellos (SER-TV, TV-MAX, RPC, FETV y HOSSANA VISIÓN) y 13 estaciones de radio (Nacional FM, Crisol FM, Radio Nacional, RPC Radio, Radio Panamá entre otras), el objetivo fue fortalecer el trabajo académico con 96 horas de emisión de clases semanales y 31 horas de emisión de contenidos.
- El Ministerio de Educación distribuyó más de 425 mil guías para los estudiantes, para módulos por medios de comunicación social.
- El Plan Educativo Solidario, facilitó el acceso a educación a distancia a través de plataformas privadas -Ayudinga, La Fundación Nacional para el Desarrollo de las Steam (Fundesteam) y Educaline quienes crearon contenido educativo de apoyo al MEDUCA.

EL EMPLEO

Las nefastas consecuencias de la pérdida de ingresos, suspensión de contratos, desempleo, disminución de jornadas, precarización del empleo, teletrabajo, son parte de las preocupaciones que el gobierno a través de distintas normativas ha tratado de prevenir.

Con la medida de cuarentena general establecida desde el 25 de marzo de 2020, los impactos económicos afectaron todos los sectores, en especial a los grupos vulnerables y aquellos en condición de marginalidad en el mercado laboral. Los datos del INEC, indican que el desempleo en Panamá alcanzó el 18.5 % en 2020, por su parte el Banco Mundial indicaba que en ese año cerca de 130,000 personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza (\$5.5 por día).



Promover inversiones, el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades para la generación de ingresos de hombre y mujeres, políticas de empleo que garanticen un trabajo decente, eliminen la precariedad de empleo e informalidad; permiten la movilidad y acceso a la seguridad social, necesarios para la paz social. Según los datos de la Encuesta de Mercado Laboral (EML) del Instituto de Estadística y Censo (INEC), el empleo y la informalidad mostraban lo siguiente:

- La población ocupada al 2019 era de 1,920,642 personas vs el 2020 de 1,631,691.
- Se mantenían 146,111 personas desocupadas en el 2019 y en el 2020 se triplica a más de 371,567 por pandemia del COVID-19.
- Hay 777,162 personas en la informalidad y los 284 mil trabajadores con contratos suspendidos según datos de MITRADEL completan el escenario laboral panameño.

ACCESO A VIVIENDA

El déficit habitacional se encuentra alrededor de las 150 mil viviendas, lo que representa aproximadamente el 14% de los hogares en todo el territorio nacional

Para enfrentar los impactos sociales de la pandemia en esfera laboral el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), adoptó una serie de medidas, entre ellas:

- Reglamenta el artículo 159 del Código de Trabajo, que obliga al trámite electrónico a la empresa necesite reducir las horas de trabajo por el COVID-19 **Decreto Ejecutivo 71 de 13 de marzo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°85 de 2 de abril de 2020** (G.O. 28994-B) que da autorización para envío electrónico de los acuerdos de reducción de horas.

- Se adoptan medidas de carácter laboral y obligatorias para evitar contagios del COVID-19, (vacaciones vencidas, reporte de empleadores de trabajadores con COVID-19 y los que viajan a países de riesgo, Comités Especiales de Salud e Higiene, Opciones de teletrabajo y licencias). **Decreto Ejecutivo N°78 de 16 de marzo del 2020.**
- Extensión de la vigencia de los permisos de trabajo para los trabajadores extranjeros que vencen a partir del 12 de marzo de 2020 hasta el **7 de abril de 2020**, se suspendió los trámites, notificaciones, expedición de carné de permiso de trabajo y se ordena la suspensión de los términos judiciales en los procesos y actuaciones dentro del Departamento de Migración Laboral. **Resolución N°DM136-2020 de 16 de marzo de 2020**, las medidas se prorrogaron.
- Se adopta el Protocolo para Preservar la Higiene y la Salud en el Ámbito Laboral para la prevención del COVID-19, el cual es de obligatorio cumplimiento para las empresas, **Resolución N°DM-137-2020 de 16 de marzo de 2020.**

ESTRATEGIA DE GOBIERNO

Salvaguardar los puestos de trabajo y la sostenibilidad de las empresas.

Las medidas de cuarentena y cierres temporales de empresas para la contención del COVID-19, afecta a la mayoría de las familias pobres que se vieron sin ingresos para hacerle frente al canon de arrendamiento de bienes inmuebles y el pago de los servicios públicos. Esta situación produjo muchos abusos ya que no podían cumplir con estos compromisos y cientos de familias estaban expuestas a quedarse sin techo y servicios.

El gobierno se vió en la necesidad de implementar diferentes acciones para que las instituciones realizaran transformaciones en los procedimientos y cultura institucional para garantizar los servicios a la población, adoptar normas más flexibles para no agravar las condiciones de la población y no fueran desalojados, declarar moratoria en pagos bancarios y de los servicios públicos, (Luz, agua, telefonía, internet), entre otros.

ESTRATEGIA DE GOBIERNO

Se requirió de diferentes acciones para que las instituciones realizaran transformaciones en los procedimientos y cultura institucional para garantizar los servicios públicos a la población.

Con la finalidad de frenar posibles abusos por parte de arrendatarios, el gobierno adoptó una serie de normas para implementar medidas destinadas a proteger a personas y familias afectadas por la crisis de la pandemia del COVID-19, entre las que destacan:

- El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial emitió Decreto Ejecutivo N° 145 de mayo de 2020, "Que dicta medidas sobre los arrendamientos, proceso de lanzamiento y desalojo, y se dictan otras medidas", publicado en Gaceta Oficial N° 29,015 de 1 de mayo de 2020.
- Con respecto al pago de los servicios públicos, se sancionó la Ley 152 de 4 de mayo de 2020, para la suspensión temporal del pago de servicios públicos y otras medidas, en atención al estado de emergencia nacional, publicada en la Gaceta Oficial N° 29,016-A de 4 de mayo de 2020.
- Suspensión de los trámites de procesos de lanzamientos y desalojos en bienes inmuebles **Decreto Ejecutivo N° 411 de 31 de diciembre de 2020**, modifica los Decretos Ejecutivos 145 de 1 de mayo de 2020 y 314 de 7 de agosto de 2020.

Conclusiones

Preservar la vida y la salud de la población primaron durante la pandemia del COVID-19, el Estado aplicó su estrategia de control con el objetivo de preservar lo social sobre lo individual, que como resultado de la investigación podemos identificar así:

La primera fase de acatamiento - instituciones de salud públicas enfocadas en dar cumplimiento a las normativas en la parte de prevención, atención, curación y

COVID19-058

rehabilitación del COVID-19 y la fuerza de seguridad pública, en la represiva, que interviene ante la violación de las medidas de bioseguridad gobierno (cuarentena, confinamiento obligatorio, toques de queda, movilización por género, cierre de empresas).

Segunda fase colaborativa -con la adopción de gran cantidad de normativa para enfrentar el COVID-19, la intervención de científicos, la inversión en las vacunas, equipos tecnológicos, recurso humano especializado y las respuestas institucionales del MINSA y la C.S.S., el trabajo científico del Instituto Conmemorativo Gorgas en la trazabilidad del virus y la realización de pruebas, los estudios de INDICASAT; la investigación científica colaborativa a nivel de instituciones, universidades, centros de investigación y la labor de la SENACYT, que fue decisiva para adoptar las mejores estrategias para enfrentar la pandemia, donde se demostró el papel fundamental de las ciencias, los valiosos equipos especializados en las distintas áreas, tanto públicos como privados, ejerciendo funciones de asesoría para el avance de las ciencias y el uso de programas y plataformas tecnológicas.

Tercera fase de restauración -Se inicia la ejecución de nuevas estrategias priorizando la protección social de grupos vulnerables, fortalecer los programas de vacunación y protección contra las variantes del COVID-19, incorporación de nuevas estrategias de educación a distancia con herramientas tecnológicas, garantizar el crecimiento de la economía y las fuentes de empleo, donde el financiamiento público de organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido significativa, estableciendo una prioridad para el desarrollo de las MYPIMES, la perspectiva de género en el acceso a los recursos para empoderar a las mujeres, promover los emprendimientos y la investigación científica

Recomendaciones de Políticas

- La investigación demuestra que la desigualdad social agravada por los impactos del COVID-19, requiere de una urgente atención como prioridad de la agenda de Estado, con nuevas

estrategias, sobre todo en el área social; evaluaciones y nuevas disposiciones legales, resultados de decisiones basadas en evidencia científica, concertadas con todos los sectores, pertinentes, inclusivas, con equidad de género, que trasciendan gobiernos.

- Revisión integral curricular, hacia una educación de calidad, tomando en cuenta todos los diagnósticos previos surgidos de las mesas de diálogos y compromisos por la educación, concertada con todos los sectores, que permita incorporar nuevos programas para superar la desigualdad e inequidad educativa que produce la falta de conectividad en los centros educativos a nivel nacional, en el acceso a los tics y la capacitación de estudiantes y docentes.
- Implementar un programa en el MEDUCA en ciencia, tecnología e innovación educativa para todo el sistema, conformado por equipos interdisciplinarios y la asesoría de la SENACYT, que contemple a las direcciones de centros educativos y la comunidad educativa, para el suministro, cuidados, mantenimiento y capacitación y un componente para la enseñanza de nuevas estrategias y metodologías de educación en la Tics para los docentes.



- Adoptar un modelo de registro y seguimiento con programas para la orientación y apoyo académico y psicológico, para los estudiantes rezagados, fracasados, que tengan una condición social de vulnerabilidad con riesgo de deserción escolar y los que presentan problemas emocionales por secuelas psicosociales de la pandemia del COVID-19, con equipos psicopedagógicos, para intervenir oportunamente para saber quiénes son y dónde viven esos estudiantes, para que reciban la educación que tienen derecho, apoyados por convenios con las universidades, otras organizaciones y empresas.
- Adoptar mediante Decreto Ejecutivo el Plan Educativo Solidario, reforzando la estrategia y ampliando nuevos aliados para facilitar el acceso a educación a distancia, mediante el acompañamiento de plataformas privadas - Ayudinga, La Fundación Nacional para el Desarrollo de las Steam (Fundesteam) y Educaline y la creación de contenido educativo actualizados y metodologías virtuales.
- Modificar mediante Ley el Código Sanitario de 1947 que regula los asuntos relacionados a la salubridad e higiene pública, la policía sanitaria y la medicina preventiva y curativa, los Decretos Ejecutivos que lo reglamentan, incluyendo las COVIDNormas. Es urgente a través de un grupo de expertos, científicos, académicos representantes de organizaciones y gremios del sector salud públicos y privados, generar una propuesta consensuada de anteproyecto de Ley.
- Esta nueva ley, debe actualizar los temas de salud pública, las competencias de las autoridades nacionales y regionales del Ministerio de Salud, la Caja del Seguro Social, los distintos hospitales, clínica, policlínicas, centros de salud u otras instalaciones, públicas y privadas, incorporar las nuevas concepciones científicas, en temas preventivos, atención, curación, rehabilitación de la salud de la población; la investigación científica, articulación de los servicios del Sistema Integrado de Salud, bajo una crisis sanitaria, o graves problemas de salud pública, con protocolos que faciliten la prestación de los servicios a pacientes afectados por enfermedades crónicas, salud mental; la dotación de medicamentos, laboratorios, entre otros.
- Aprobar un incremento progresivo en el Presupuesto General del Estado para la inversión en la ciencia, tecnología, la innovación y el financiamiento de la investigación para el avance del conocimiento científico como estrategia permanente de desarrollo humano, social, económico y ambiental sostenible.
- Revisión y actualización de las normas laborales que suspendieron o modificaron disposiciones del Código de Trabajo durante la pandemia del COVID-19, para no afectar los derechos laborales de los trabajadores, incluyendo las condiciones establecidas por la Ley 126 de 2020 sobre el Teletrabajo.
- Desarrollo de una estrategia social que articule el acceso a los servicios integrales a nivel nacional, coordinada por la Secretaría Técnica del Gabinete Social, que evalúe con equipos científicos y multidisciplinario las medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19, en materia de protección social, educación, empleo, vivienda, turismo, migración, transporte público y seguridad alimentaria.

REFERENCIAS

- Montenegro, Markelda; Herrera Luis Carlos; Córdoba Paúl; Abdel Solís, Virginia Torres. Lista. Análisis socioeconómico, jurídico y psicosocial de las medidas legales adoptadas para enfrentar el COVID-19 . https://zenodo.org/record/6416172#_YrnXOHbMK3B
- OMS. (11 de Marzo de 2020). La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. OMS. (11 de Marzo de 2020). Obtenido de . Obtenido de <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- PNUD. (5 de Junio de 2020). Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá. Obtenido de https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/impacto-socioeconomico-covid-19-y-genero-en-panama.html
- SENACYT. (7 de Abril de 2021). Científicos realizan estudio sobre la alimentación y la conducta relacionada a la salud durante la pandemia por COVID-19 en Panamá. Obtenido de <https://www.senacyt.gob.pa/cientificos-realizan-estudio-sobre-la-alimentacion-y-la-conducta-relacionada-a-la-salud-durante-la-pandemia-por-covid-19>
- UNICEF. (10 de Abril de 2020). No dejemos que los niños sean las víctimas ocultas de la pandemia de COVID-19. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/no-dejemos-ninos-sean-victimas-ocultas-de-la-pandemia-covid-19>

Autores

Luis Carlos Herrera, Paul Antonio Córdoba,
Markelda Montenegro, Virginia Torres-Lista,
Abdel Solís-Rodríguez.

Agradecimientos

SENACYT, SNI y al BID, el financiamiento de esta investigación, (COVID19-058), a la USMA, CENICS, por su apoyo; a las instituciones aliadas como MEDUCA, MINSA, MIDES, INEC, AMPYME, MP, y organizaciones como APEDE, CONEP, Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, ASOPROF, APADISCOS, entre otras.

Este Policy Brief, está basado en la investigación, "Análisis del impacto socioeconómico del COVID-19 en Panamá". Proyecto SENACYT, (COVID19-058), elaborado por investigadores del Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales (CENICS) y la USMA. con la colaboración de instituciones públicas y organizaciones de la Sociedad civil.



Las opiniones y contenidos de esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de las entidades y organizaciones del Proyecto.

COVID19-058

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, sin autorización escrita.

Las ilustraciones e imágenes son Creative Commons CC0